

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i utlänningslagen. Syftet med propositionen är att minska möjligheterna till missbruk av förfarandet med nya ansökningar om internationellt skydd och styra sökandena till att redan i samband med den första ansökan om internationellt skydd eller sökande av ändring som gäller den lägga fram alla kända fakta och uppgifter som är av betydelse för ansökan. Utlänningslagen föreslås bli ändrad så att det föreskrivs särskilt om förutsättningarna för att ta upp en ny ansökan till prövning. Ändringar föreslås också i bestämmelserna om verkställandet av avvisningsbeslut och när den som ansöker om internationellt skydd har rätt att arbeta.

Dessutom föreslås det att utlänningslagen ändras så att myndigheten kan omhänderta resedokumentet för en person som ansöker om internationellt skydd tills sökanden har beviljats uppehållstillstånd eller lämnar landet. Målet är att säkerställa ett smidigt asylförfarande så att avsaknaden av resedokument inte hindrar att sökanden identifieras eller att en person som fått ett negativt beslut om internationellt skydd avlägsnas ur landet. Det föreslås också en ändring som avgörandepraxis vid Europeiska unionens domstol kräver i vad som föreskrivs om anknytningspersonens minderåldrighet som förutsättning för familjeåterförening, när det är fråga om minderåriga som kommit till landet utan vårdnadshavare.

Det föreslås också att utlänningslagen ändras så att prövningen av tillgängligheten på arbetskraft vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare slopas i vissa situationer. Syftet med förslaget är att öka förutsättningarna för yrkesmässig rörlighet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
Förutsättningarna för att en ny ansökan ska upptas till prövning och verkställande av avvisningsbeslut	4
Rätt att arbeta för den som söker internationellt skydd.....	8
Omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd.....	8
Villkor som gäller minderårig anknytningsperson	10
Fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare.....	11
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	12
Förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och verkställande av avvisningsbeslut	12
Omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd.....	15
Villkor som gäller minderårig anknytningsperson	16
2.3 Bedömning av nuläget	16
Förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och verkställande av avvisningsbeslut	16
Rätt att arbeta för den som söker internationellt skydd.....	20
Omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd.....	21
Villkor som gäller minderårig anknytningsperson	21
Fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare.....	21
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	22
3.1 Målsättning	22
3.2 Alternativ	22
Förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och verkställande av avvisningsbeslut	22
Rätt att arbeta för den som söker internationellt skydd.....	24
Omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd.....	25
Villkor som gäller minderårig anknytningsperson	25
3.3 De viktigaste förslagen.....	26
Förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och verkställande av avvisningsbeslut	26
Rätt att arbeta för den som söker internationellt skydd.....	26
Omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd.....	27
Villkor som gäller minderårig anknytningsperson	27
Fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare.....	27
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	27
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	27
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	29

RP 273/2018 rd

4.3	Samhälleliga konsekvenser	30
4.4	Arbetsmarknadskonsekvenser.....	32
5	BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	32
6	SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	35
	DETALJMOTIVERING	36
1	LAGFÖRSLAG	36
2	IKRAFTTRÄDANDE	40
3	FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	40
	LAGFÖRSLAG	43
	Lag om ändring av utlänningslagen	43
	BILAGA	47
	PARALLELLTEXT	47
	Lag om ändring av utlänningslagen	47

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I propositionen behandlas förslag till ändring av utlänningslagen på fem områden. Dessa är förutsättningarna för att en ny ansökan ska upptas till prövning och verkställande av beslut om avvísning, rätt att arbeta för den som söker internationellt skydd, omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd och ändringar i utlänningslagens villkor som gäller minderårig anknytningsperson baserat på unionsdomstolens avgörande i mål C-550/16. Dessutom är avsikten med förslaget att öka förutsättningarna för yrkesmässig rörlighet.

Det föreslås också att utlänningslagen ska preciseras så att den som avlagt examen eller slutfört forskning i Finland beviljas annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete oberoende av grunden för utlänningsvistelse i landet. Avsikten var att genomföra denna precisering genom ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 september 2018.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Förutsättningarna för att en ny ansökan ska upptas till prövning och verkställande av avvísningsbeslut

Enligt 102 § i utlänningslagen avses med ny ansökan en ansökan om internationellt skydd som en utlänningslämnar in efter att ha meddelats ett lagakraftvunnet beslut av Migrationsverket eller förvaltningsdomstolen på sin tidigare ansökan medan han eller hon fortfarande vistas i landet eller efter att ha fått ett beslut har lämnat landet för en kort tid. Som ny ansökan betraktas dock inte en ansökan som lämnats in efter det att Migrationsverket med stöd av 95 c § har fattat ett beslut om förfallande. Om en ny ansökan lämnas in medan ärendet fortfarande är anhängigt, ska de uppgifter som sökanden lägger fram tillställas den myndighet som behandlar ärendet för att beaktas som ny utredning i det anhängiga ärendet.

En ny ansökan kan göras bara när en tidigare ansökan har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. Om sökanden vill lämna in en ny ansökan efter att ha fått ett beslut från Migrationsverket och besvärstid ännu återstår, hänvisas sökanden till att i stället för att göra en ny ansökan använda sin rätt att söka ändring i verkets beslut. Om en ny ansökan lämnas in medan det tidigare ärendet är anhängigt vid förvaltningsdomstolen, ska de uppgifter som sökanden lägger fram tillställas den myndighet som behandlar ärendet för att beaktas som ny utredning i det anhängiga ärendet. Det är då inte fråga om en ny ansökan om vilken det ska fattas ett särskilt beslut.

Det lagakraftvunna beslut som föregår en ny ansökan kan vara vilket annat beslut som helst än ett sådant beslut om förfallande som avses i 95 c § i utlänningslagen och som fattas, om sökanden har avlidit eller har lämnat eller anses sannolikt ha lämnat Finland. Som en ny ansökan kan således ses också en ansökan som görs exempelvis efter att en tidigare ansökan lämnats utan prövning, saken har upphört att gälla på grund av att sökanden har återkallat sin ansökan eller beviljats uppehållstillstånd på någon annan grund än behovet av internationellt skydd.

Enligt 103 § i utlänningslagen kan en ansökan om internationellt skydd avvisas utan prövning, om sökanden har lämnat in en ny ansökan som inte innehåller några sådana nya grunder för att få stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet. I praktiken prövas en ny ansökan av Migrationsverket till att börja med preliminärt för att fastställa om det framkommit eller om

sökanden lagt fram sådana nya grunder för att stanna kvar i landet som påverkar ärendets avgörande. Utgångspunkten är att den preliminära prövningen görs samtidigt som ansökan lämnas in på basis av de grunder som uppgetts för polisen eller Gränsbevakningsväsendet. Här framhävs vikten av att den myndighet som tar emot ansökan tillräckligt noggrant antecknar de uppgifter och fakta som angetts som grund för ansökan samt de utredningar som lagts fram till stöd för ärendet. För den preliminära prövningen kan sökanden dock vid behov kallas också till Migrationsverket för att bli muntligt hörd.

Vid den preliminära prövningen bedöms inte trovärdigheten hos nya fakta och uppgifter, utan grunderna för den tidigare ansökan och de beslut som fattats i frågan klarläggs för dessa grunders del och jämförs med de fakta och uppgifter som lagts fram i den nya ansökningen. Om nya fakta eller uppgifter kan leda till att sökanden betraktas som en person som beviljats internationellt skydd, fortsätter prövningen av ärendet och ärendet tas upp till prövning i princip med låg tröskel. Om det utifrån den preliminära prövningen kan konstateras att ansökan inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet, avvisas ansökan utan prövning. Om det i ansökan ingår sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet, fortsätter prövningen, ansökan prövas i ett asylförfarande och de nya grunderna klarläggs närmare vid ett asylsamtal som genomförs av Migrationsverket.

I Europeiska unionens lagstiftning regleras nya ansökningar och sökandes rätt att vistas på en medlemsstats territorium efter att ha lämnat in en ny ansökan i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning, nedan *förfarandedirektivet*). I Finland genomfördes direktivet nationellt genom en ändring av utlänningslagen (194/2015) som trädde i kraft i juli 2015. Efter det har lagändringar relaterade till förfarandedirektivet genomförts genom en ändring av utlänningslagen (646/2016) som trädde i kraft den 1 september 2016 och en ändring av utlänningslagen (501/2016) som trädde i kraft den 20 juli 2018.

Behandlingen av nya ansökningar ändrades i samband med det nationella genomförandet av förfarandedirektivet så att de nya ansökningar i vilka sökanden inte har lagt fram några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet lämnas utan prövning, medan de enligt den tidigare lagen kunde avgöras genom påskyndat förfarande. Om en ny ansökan däremot innehåller sådana nya grunder för att få stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet, klarläggs de nya grunderna vid ett asylsamtal. Före ikraftträdandet av de ändringar som följer av att förfarandedirektivet föreskrevs det i 102 § 3 mom. i utlänningslagen att en ny ansökan kan avgöras utan nytt asylsamtal. Detta ströks ur lagen, eftersom man som regel redan hade slopat asylsamtal i de fall då sökanden hade lämnat in en ny ansökan som inte innehöll några sådana nya grunder för att få stanna i landet som påverkade avgörandet av ärendet. Syftet med att slopa samtalen var dock inte att ändra tillämpningen.

Enligt 201 § 2 mom. i utlänningslagen kan ett avvisningsbeslut som gäller en ansökan om internationellt skydd och som i egenskap av ny ansökan lämnats utan prövning verkställas efter att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Enligt 198 b § i utlänningslagen kan sökanden hos förvaltningsdomstolen ansöka om förbud mot eller avbrytande av verkställighet inom sju dagar från det att beslutet har delgetts sökanden. Tidsfristen ska omfatta minst fem vardagar. Om sökanden ansöker om att verkställigheten av ett avvisningsbeslut förbjuds eller avbryts får enligt 201 § 4 mom. beslutet inte verkställas innan ansökan har avgjorts. Enligt 199 § ska förvaltningsdomstolen fatta beslut om en sådan ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet inom sju dagar. Tidsfristen ska omfatta minst fem vardagar.

I praktiken leder en ny asylansökan som gjorts innan ett avlägsnande ur landet verkställs eller under den, dvs. den första nya ansökningen, till att verkställigheten avbryts och förhindrar att

det avvisningsbeslut som hänför sig till en tidigare ansökan verkställs. Polisen har inte befogenhet att avslå en ansökan om internationellt skydd, utan asylansökan ska lämnas till Migrationsverket för avgörande innan verkställigheten fortsätter. Om det på grundval av en preliminär prövning konstateras att ansökan inte innehåller några sådana nya grunder för att få stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet, lämnas den utan prövning. Eftersom beslutet innebär avvisning utan prövning är det inte nödvändigt att till beslutet knyta ett avvisningsbeslut såsom anges i 98 § 4 mom. i utlänningslagen. I praktiken fattas dock beslut om att avvisa sökanden, om det är fråga om en första ny ansökan.

Enligt 201 § 6 mom. i utlänningslagen hindrar en första ny ansökan undantagsvis inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som har fattats med anledning av en tidigare ansökan verkställs, om den nya ansökningen har gjorts efter att besvär som gäller den tidigare ansökningen har återkallats.

Enligt 201 § 5 mom. hindrar inlämning av en annan ny ansökan inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut verkställs, om ett tidigare lagakraftvunnet avvisningsbeslut har gällt en tidigare asylansökan som lämnats utan prövning. Enligt Migrationsverkets anvisningar ska en andra ny ansökan om möjligt avgöras innan sökanden avlägsnas ur landet. Också i dessa fall ska Migrationsverket bedöma ansökan beträffande grunderna innan det tidigare avvisningsbeslutet verkställs, eftersom ett beslut enligt 200 § 3 mom. inte får verkställas, om det finns skäl att misstänka att det strider mot förbudet mot tillbakasändning. Beslutet kommer också att delges, eftersom det fattas innan avvisningen verkställs. När det gäller en andra ny ansökan står den myndighet som bereder avvisningen i kontakt med Migrationsverket för att försäkra sig om att det är fråga om en sådan situation som avses i 201 § 5 mom. och samtidigt enas parterna om huruvida det är möjligt att ansökan avgörs innan avvisningen verkställs. Det fogas inte något nytt avvisningsbeslut till beslutet i fråga, eftersom det tidigare avvisningsbeslutet är verkställbart.

Om en ny ansökan lämnas in i sista stund när avlägsnandet ur landet redan har inletts, kommer Migrationsverket i praktiken inte att fatta något beslut i ärendet innan personen avlägsnas ur landet, om ansökan på basis av en preliminär prövning inte uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning. Migrationsverket har för närvarande möjlighet att komma överens med polisen om att en tjänsteman vid verket ska hålla jour utanför tjänstetid. Om sökanden, när avlägsnandet ur landet redan har inletts, vill lämna in en ny ansökan, tar polisen kontakt med jourhavande vid Migrationsverket som gör en preliminär bedömning av om sökanden har lagt fram sådana nya fakta eller uppgifter som ger anledning att fortsätta prövningen av ansökan eller om tillbakasändningen av sökanden i ljuset av de nya uppgifterna strider mot förbudet mot tillbakasändning. Jour ordnas tre timmar innan ett tillbakasändningsflyg avgår. Polisen ger Migrationsverket uppgifter om kommande tillbakasändningar och utifrån uppgifterna beslutar Migrationsverket om juren. Joursystemet tillämpas exempelvis när en sökande tidigare har lämnat in flera nya ansökningar eller i samband med en första nya ansökan, om sökanden har återkallat besvär som gäller hans eller hennes asylärende.

I praktiken är det polisen som verkställer beslut om avlägsnande ur landet. Avlägsnandet ska verkställas utan ogrundat dröjsmål på lämpligt sätt, dock utan att utlänningsens rättigheter begränsas mer än vad som är nödvändigt. I praktiken påverkar så många olika faktorer verkställandet, att det från delgivningen av beslutet till det egentliga verkställandet redan av tekniska orsaker kan gå flera veckor, rentav månader, om personen i fråga saknar resedokument. Delgivningen av Migrationsverkets beslut om internationellt skydd lämnas alltid av polisen på utlänningsens vistelseort, när beslutet är förenat med ett beslut om avlägsnande ur landet. Enligt en föreskrift som meddelats av Polisstyrelsen, POL-2017-5403, ska polisen i samband med delgivningen av ett beslut om internationellt skydd och anknytande avvisningsbeslut också föra ett samtal om avlägsnande ur landet, vars syfte är att bedöma arrangemangen för avlägs-

nandet av utlännningen ur landet samt eventuella behov av att förordna ledsagare. Samtidigt informeras utlännningen även om alternativen för att återvända till landet, dvs. återresa på egen bekostnad, assisterad frivillig återresa samt tillbakasändning som verkställs av polisen under tillsyn eller med ledsagare. I praktiken ska den polis som ansvarar för att avlägsnandet verkställs, efter delgivningen av beslutet innan det egentliga avlägsnandet, ytterligare föra ett särskilt samtal med den som avvisas om avlägsnande ur landet, efter att avvisningsbeslutet har blivit verkställbart. Detta samtal har som syfte att klarlägga hur personen kommer att lämna landet, bereda avlägsnandet samt säkerställa att den som avlägsnas får alla uppgifter som gäller avlägsnandet och själv personligen kan förbereda sig för avresan. Vid samtalet görs en riskbedömning av den som kommer att avlägsnas ur landet och bedöms ändamålsenligheten hos eventuella säkringsåtgärder. Vid bedömningen av hur personen ska avlägsnas ur landet beaktar polisen personens inställning till verkställandet av beslutet om tillbakasändning samt tidigare uppträdande och bakgrund. Polisen informerar den som ska avlägsnas om tidpunkten för avlägsnandet ur landet så snart den är känd. Om polisen känner till omständigheter som kan äventyra att avlägsnandet verkställs, är det möjligt att med stöd av beslut av den som ansvarar för utredningen undantagsvis låta bli att på förhand uppge tidpunkten. Om ett avvisningsbeslut kan verkställas med stöd av utlänningslagen omedelbart efter delgivningen, ska utlännningen ges en verklig möjlighet att söka ändring i beslutet.

I samband med att förfarandedirektivet genomfördes nationellt, kompletterades 201 § i utlänningslagen som gäller verkställandet av avvisningsbeslut, eftersom utlänningslagen saknade bestämmelser, motsvarande dem i förfarandedirektivet, som begränsar inlämningen av flera nya ansökningar. Till paragrafen fogades ett nytt 5 mom. baserat på direktivet. Enligt momentet hindrar inlämning av en annan ny ansökan som avses i 102 § inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som fattats med stöd av 103 § 4 mom. verkställs. Senare i september 2016 ändrades paragrafen ytterligare genom att till den fogades ett nytt 6 mom. baserat på direktivet. Enligt momentet hindrar en ny ansökan inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som fattats med anledning av en tidigare ansökan verkställs, om sökanden återkallar sina besvär i ett ärende som gäller internationellt skydd. Syftet med bestämmelsen var att kunna ingripa i fenomenet enligt vilket en person i samband med överklagandet försökte fördröja att ett avvisningsbeslut verkställdes genom att återkalla sina besvär och lämna in en ny ansökan.

Behandlingen av nya ansökningar och verkställandet av avvisningsbeslut tas upp i flera myndighetsanvisningar. I Migrationsverkets asylanvisning (MIGDno-2016-1405, 10.8.2018) tar man upp behandlingen av ansökan om internationellt skydd i asylförfarandet. Syftet med anvisningen är att stödja en omedelbar behandling av ansökan om internationellt skydd, enhetlig tillämpning av lagen och enhetligt förfarande samt tillgodoseende av rättssäkerheten i asylprocessen. Anvisningen innehåller tillämpningsanvisningar såväl för nya ansökningar som för avlägsnande ur landet av personer som ansökt om internationellt skydd. I Migrationsverkets anvisning ges riktlinjer för när en ny ansökan ska tas upp till prövning och när den ska avvisas (MIGDno-2018-873, 31.7.2018) för en enhetlig tillämpning av utlänningslagen vid nya ansökningar. I anvisningen tas också upp rättspraxis vid förvaltningsdomstolarna. I Migrationsverkets anvisning om avlägsnande ur landet (MIGDno-2015-542, 9.7.2015; anvisningens giltighetstid gick ut 10.7.2018, men den används fortfarande tills uppdateringen är klar) redogörs det för hur bestämmelserna om avlägsnande ur landet ska tillämpas av Migrationsverket. Anvisningen har som mål att förenhetliga tillämpningen av lagen, göra beslutsfattandet snabbare och främja likabehandlingen av dem som ska avlägsnas ur landet. Anvisningen har också som mål att främja att skyldigheten att ge råd fullgörs och att serviceprincipen genomförs. I Polisstyrelsens föreskrift om ansvarsfördelningen vid verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet (POL-2017-5403) fastställs att vissa ansvarsområden som gäller verkställandet av beslut om avlägsnande ur landet koncentreras till polisinrättningarna i Helsingfors och i Sydöstra Finland. Syftet med Polisstyrelsens anvisning om verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut (2020/2013/4518, 7.11.2013) är att skapa enhetlighet i hela landet när det gäller

verkställandet av avvisnings- och utvisningsbeslut som fattats med stöd av utlänningslagen. Anvisningen uppdateras för närvarande.

Rätt att arbeta för den som söker internationellt skydd

Enligt 79 § 2 mom. i utlänningslagen har en utlänning efter att ha sökt internationellt skydd rätt att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd 1) då han eller hon har ett sådant dokument som avses i 11 § 1 mom. 1 punkten och har vistats i landet i tre månader, eller 2) då han eller hon har vistats i landet i sex månader. Det föreskrivs inte närmare om när rätten att arbeta upphör.

I Europeiska unionens lagstiftning föreskrivs om rätten att arbeta för den som ansöker om internationellt skydd i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning). Enligt artikel 15.1 (sysselsättning) i direktivet ska medlemsstaterna se till att sökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter det att de har lämnat in ansökan om internationellt skydd, om ett beslut i första instans av den behöriga myndigheten inte har fattats och förseningen inte kan tillskrivas den sökande. Enligt artikel 15.3 får tillträde till arbetsmarknaden inte upphävas under överklagandeförfaranden, om ett överklagande av ett beslut om avslag i ett ordinarie förfarande har suspensiv verkan, fram till dess att ett avslag har meddelats i överklagandeärendet.

Enligt tillämpningspraxis inträder rätten att arbeta när sökanden lämnar in sin ansökan om internationellt skydd. Efter en ny ansökan börjar enligt den senaste tillämpningspraxisen rätten att arbeta åter gälla från och med dagen för ansökan, om personen inte har lämnat Finland efter det att beslutet om föregående asylansökan har vunnit laga kraft. Efter en ny ansökan får sökanden tillbaka rätten att arbeta som upphörde att gälla när det tidigare beslutet med anledning av ansökan om internationellt skydd vann laga kraft. Enligt vedertagen tolkning har rätten att arbeta ansetts gälla ända tills ett beslut med anledning av ansökan om internationellt skydd har vunnit laga kraft.

Omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd

I utlänningslagen föreskrivs om myndigheternas omhändertagande av resedokument som tillhör en person som ansöker om internationellt skydd eller någon annan utlänning för tre olika syften. I 61 § i lagen föreskrivs om tillfälligt omhändertagande av resedokument. Enligt 1 mom. i paragrafen kan myndigheten tillfälligt omhänderta en utlännings resedokument när ett visum-, uppehållstillstånds- eller resedokumentärende behandlas, om det är nödvändigt för att styrka personuppgifterna eller handlingens riktighet eller för att anteckna ett beviljat visum i handlingen. I regeringens proposition RP 28/2003 rd konstateras det i fråga om denna bestämmelse att det som grund för omhändertagandet av ett resedokument ligger allmänna åtgärder som hänför sig till behandlingen av ansökan, och att bestämmelsen ska tillämpas också vid asylförfarandet vid behandlingen av de asylansökningar som lämnas in på grund av behov av internationellt skydd. Enligt 2 mom. i paragrafen ska resedokumentet återbördas till sökanden genast när det inte längre med tanke på behandlingen är nödvändigt att det är omhändertaget. Utlänningen ska ha rätt att däremellan behålla resedokumentet vid resa eller för att uträtta nödvändiga ärenden. Enligt regeringspropositionen i fråga är målet med bestämmelsen att behandlingen av ansökan ska ske smidigt. Om behandlingstiden är kort kan det vara motiverat att myndigheten har resedokumentet omhändertaget hela tiden. Om behandlingstiden är längre kan det vara motiverat att ge resedokumentet tillbaka till sökanden strax efter att sökanden lämnat in sin ansökan, ifall han eller hon behöver det. Det föreskrivs inte närmare om någon maximitid för omhändertagandet av resedokument. Enligt 3 mom. utfärdar Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten ett intyg över att resedokumentet tillfälligt är omhändertaget.

I 117 a § och 119 § i utlänningslagen föreskrivs om omhändertagande av resedokument som säkringsåtgärd. Enligt 119 § i lagen kan en utlänning åläggas att överlämna sitt resedokument och sin biljett till polisen eller gränskontrollmyndigheten eller att meddela polisen eller gränskontrollmyndigheten var han eller hon är anträffbar. I 117 a § föreskrivs om allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsvillkor. Enligt 1 mom. i paragrafen kan säkringsåtgärder som avses i 118–122 och 122 a § vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt och proportionerligt 1) för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet, eller 2) för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig. Enligt 2 mom. i paragrafen bestäms säkringsåtgärden av den myndighet som bereder ett ärende som avses i 1 mom. eller av den myndighet som sköter verkställigheten. En utlänning som blir föremål för en säkringsåtgärd ska meddelas grunden för säkringsåtgärden. I 3 mom. konstateras det att säkringsåtgärden gäller tills förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet har klarlagts, tills ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller tills behandlingen av ärendet annars har avslutats, om inte något annat föreskrivs nedan. Fastställandet av säkringsåtgärd grundar sig på prövning från fall till fall och när förutsättningarna för säkringsåtgärden inte längre finns, ska det bestämmas att den ska upphöra.

I 132 § 1 mom. i utlänningslagen föreskrivs om myndighetens omhändertagande av felaktiga eller förfalskade resedokument. Enligt paragrafen får polisen, gränskontrollmyndigheten, Migrationsverket eller en finsk beskickning omhänderta sådana resedokument som företes eller innehas av utlänningar och som är felaktiga eller förfalskade eller som är avsedda att användas för att lämna oriktiga personuppgifter. Enligt 2 mom. får polisen eller gränskontrollmyndigheten förrätta kroppsvisitation för att omhänderta handlingar som en utlänning innehar.

Antalet ansökningar om internationellt skydd i Finland ökade märkbart 2015. Migrationsverket lämnade den 30 juni 2016 en begäran till polisen och Gränsbevakningsväsendet om att dessa i samband med att de tog emot en ansökan om internationellt skydd skulle omhänderta pass och andra resedokument tills sökanden beviljas uppehållstillstånd i Finland eller beslutet om att avlägsna sökanden ur landet är verkställbart och att polisen och Gränsbevakningsväsendet skulle förvara passet under hela asylförfarandet. Till följd av begäran meddelade Polisstyrelsen och Gränsbevakningsväsendet egna anvisningar i frågan. Resedokumentet ska förvaras av den polisinspektion eller enhet vid Gränsbevakningsväsendet som tar emot ansökan.

Om ett resedokument har omhändertagits med stöd av 61 § i utlänningslagen eller på grund av den begäran av Migrationsverket som nämns ovan, kan sökanden begära att få låna det omhändertagna resedokumentet för att uträtta ärenden. Ett resedokument lånas inte ut, om det omhändertagits som säkringsåtgärd enligt 119 § i utlänningslagen. För personer som söker internationellt skydd är möjligheten att uträtta ärenden i praktiken dock alltid tryggad. Polisen kan till exempel lämna ett intyg till banken eller någon annan myndighet om att sökandes identitet har verifierats med pass. En företrädare för polisen kan också tillsammans med sökanden uträtta ett ärende som kräver att sökandes pass uppvisas i original. På detta sätt säkerställs att sökanden kan uträtta exempelvis bankärenden och att resedokumentet inte försvinner. Resedokumentet lämnas tillbaka till utlänningen när denne beviljats uppehållstillstånd på basis av ansökan om internationellt skydd eller, om beslutet är negativt, när personen lämnar landet.

Den polis som svarar för att personen avlägsnas ur landet bedömer hur avlägsnandet ska genomföras och sköter researrangemangen. Om sökanden återvänder inom ramen för systemet med assisterad frivillig återresa, sköts researrangemangen av Internationella organisationen för migration (IOM) till vilken polisen lämnar resedokumentet för den som ska avlägsnas ur landet.

Förutsättningen för att ett beslut om att avlägsna en utlänning ur landet ska verkställas är, i fråga om vissa tredjeländer, att utlänningen har ett resedokument. Om personen saknar resedokument, är det inte möjligt att sända honom eller henne tillbaka till vissa länder. Dessa länder är för närvarande Algeriet, Ghana, Indien, Irak, Marocko, Ryssland och Vietnam. Det faktum att de myndigheter som svarar för avlägsnandet ur landet har hand om resedokumentet underlättar och påskyndar dessutom i hög grad tillbakasändningen till alla länder.

Enligt Migrationsverkets statistik lämnades det år 2017 in 5 046 ansökningar om internationellt skydd i Finland. Av sökandena lämnade 1 902 sina pass till myndigheterna i någon fas av behandlingen av ärendet. Det finns inga exakta uppgifter om antalet resedokument som polisen och Gränsbevakningsväsendet har hand om. Under senare delen av våren 2018 hade polisen hand om flera tusen resedokument och Gränsbevakningsväsendets enheter något under 200 dokument. Således förvaras största delen av de omhändertagna resedokumenterna i polisens lokaler.

Villkor som gäller minderårig anknytningsperson

För att ett minderårigt ogift barn ska beviljas uppehållstillstånd på grundval av familjeband förutsätts det enligt 38 § i utlänningslagen att barnet är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för barnet avgörs. För att en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson ska beviljas uppehållstillstånd förutsätts det att anknytningspersonen är minderårig den dag då ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen avgörs. För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det dessutom att anknytningspersonen har uppehållstillstånd redan den dag då ärendet inleds. Uppehållstillstånd kan emellertid inte vägras med stöd av 1 mom., om behandlingen av ansökan har fördröjts i betydande grad av en orsak som inte beror på sökanden eller anknytningspersonen och denne har bidragit till att saken blivit utredd.

Europeiska unionens domstol meddelade den 12 april 2018 dom (mål C-550/16–A och S mot Statssecretaris van Veiligheid en Justitie) med anledning av begäran om förhandsavgörande framställd av Rechtbank Den Haag (underrätten i Haag, Nederländerna). Begäran gällde tolkningen av artikel 2 led f och artikel 10.3 a i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 (EUT 2003 L 251, s. 12, nedan *familjeåterföreningsdirektivet*) om rätt till familjeåterförening. Den hänskjutande domstolen ville framför allt få reda på om direktivet ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som var yngre än arton år vid inresan i en medlemsstat och vid inlämnandet av asylansökan i den staten, men som under asylförfarandets gång uppnår myndighetsålder och därefter beviljas asyl med retroaktiv verkan från och med ansökningsdagen, ska betraktas som ”underårig” i det direktivets mening.

Även om det i artikel 2 led f inte preciseras vid vilken tidpunkt personen ska vara yngre än 18 år, konstateras det i domstolens motivering att det av denna omständighet inte på något sätt följer att det ankommer på varje medlemsstat att själv bestämma vilken tidpunkt den vill utgå från vid bedömningen av om nämnda villkor är uppfyllt. Domstolen konstaterar att det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen följer att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av bland annat det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen. Även om det i familjeåterföreningsdirektivet inte uttryckligen fastställs fram till vilken tidpunkt en flykting måste vara underårig för att komma i åtnjutande av rätten till familjeåterförening enligt artikel 10.3 a, kan det, med beaktande av syftet med denna bestämmelse och av det faktum att bestämmelsen inte ger medlemsstaterna något utrymme för skönmässig bedömning, liksom avsaknaden av hänvisningar till nationell rätt i

detta avseende, enligt domstolen inte överlåtas till varje medlemsstat att fastställa denna tidpunkt efter eget skön.

När det mer specifikt gäller frågan om vilken tidpunkt som ska utgöra utgångspunkten vid bedömningen av om en flykting på grund av sin ålder ska betraktas som underårig och därmed ha rätt till familjeåterförening enligt artikel 10.3 a, finner EU-domstolen att den frågan ska besvaras med hänsyn till direktivets ordalydelse, systematik och syfte, och med beaktande av det regelverk som bestämmelsen ingår i samt de allmänna unionsrättsliga principerna. I detta avseende är varken ordalydelsen i artikel 2 led f eller ordalydelsen i artikel 10.3 a i direktivet i sig tillräcklig för att ge ett svar på den frågan. Att under dessa omständigheter låta rätten till familjeåterförening enligt artikel 10.3 a vara beroende av när den behöriga nationella myndigheten antar beslutet om beviljande av flyktingstatus för den berörda personen och således låta denna rätt vara beroende av den skyndsamhet med vilken myndigheten handlägger ansökan om internationellt skydd, innebär enligt domstolen att bestämmelsens ändamålsenliga verkan äventyras och att det strider inte bara mot direktivets syfte utan även mot principerna om lika-behandling och rättssäkerhet. Genom att i stället använda tidpunkten för inlämnandet av ansökan om internationellt skydd som referens vid bedömningen av en flyktings ålder vid tillämpningen av direktivet, kan man garantera att samtliga sökande som kronologiskt sett befinner sig i samma situation ges en likadan och förutsägbar behandling, samt se till att ett bifall till en ansökan om familjeåterförening i huvudsak beror på omständigheter som kan tillskrivas sökanden och inte sådana omständigheter som kan tillskrivas administrationen, såsom den tid det tar att handlägga ansökan om internationellt skydd eller ansökan om familjeåterförening.

Enligt EU-domstolens dom ska artikel 2 led f, jämförd med artikel 10.3 a, i familjeåterföreningsdirektivet, tolkas så, att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som var yngre än arton år vid inresan i en medlemsstat och vid inlämnandet av asylansökan i den staten, men som under asylförfarandets gång uppnår myndighetsålder och därefter beviljas flyktingstatus, ska betraktas som "underårig" i den bestämmelsens mening.

Domstolen konstaterar att i en sådan situation som avses i domen ska dock rätten enligt artikel 10.3 a åberopas inom rimlig tid. Vid fastställandet av denna rimliga tidsfrist ska den lösning som valts av unionslagstiftaren i ett liknande sammanhang i artikel 12.1 tredje stycket i direktivet vara vägledande. Detta innebär att en ansökan om familjeåterförening med stöd av artikel 10.3 a, i en sådan situation, i princip ska lämnas in inom tre månader efter det att den berörda underåriga personen har beviljats flyktingstatus.

Fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare

I 83 § 3 mom. i utlänningslagen föreskrivs att om en ny ansökan gäller samma bransch som det uppehållstillstånd för arbetstagare som var gällande när ansökan gjordes, gör arbets- och näringsbyrån inte någon sådan prövning som avses i 73 § 1 mom. 1–3 punkten. I 73 § 1 mom. 1–3 punkten i utlänningslagen föreskrivs att beviljandet av uppehållstillstånd för arbetstagare baserar sig på en prövning där man ska

- 1) utreda möjligheten att inom en rimlig tid få sådan arbetskraft som lämpar sig för det aktuella arbetet och som står till förfogande på arbetsmarknaden,
- 2) se till att beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare inte hindrar en person som avses i 1 punkten att få arbete,
- 3) säkerställa att uppehållstillstånd för arbetstagare beviljas endast personer som uppfyller villkoren, om det för arbetet krävs särskild kompetens eller ett godkänt hälsotillstånd.

RP 273/2018 rd

Bestämmelsen tillämpas på största delen av ansökningarna om fortsatt tillstånd. Vid arbets- och näringsbyråerna behandlades år 2017 sammanlagt 3 138 ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare.

Enligt de uppgifter som fåtts från arbets- och näringsbyråerna har under 2018 gjorts sådana ansökningar om fortsatt tillstånd som gäller byte av bransch enligt följande:

• Nylands arbets- och näringsbyrå	några tiotal
• Birkalands arbets- och näringsbyrå	ca 20
• Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyrå	10–20
• Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå	inga observationer
• Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet	1–2
<u>Sammanlagt i hela landet</u>	<u>ca 50-90 ansökningar/år</u>

Andelen ansökningar om fortsatt tillstånd som gällde byte av bransch av alla ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd var år 2017 således 2–3 %.

I statistiken har inte kunnat beaktas de ansökningar om fortsatt tillstånd där utlänningen har arbetat minst ett år med stöd av ett gällande uppehållstillstånd för arbetstagare. Antalet sådana fall är sannolikt mindre än vad som ovan nämnda statistik visar.

Enligt de uppgifter som arbets- och näringsbyråerna meddelat sker det branschbyten till exempel från hushållssektorn till städbranschen, från jordbruket till industrin, byggbranschen eller metallbranschen och från trädgårdsbranschen till jordbruksbranschen eller tvärtom. Många av målbranscherna är sådana som man inom många närings-, trafik- och miljöcentralers regionala arbetstillståndsriktlinjer har överfört till en lättare förfarande för prövning av tillgången på arbetskraft än det normala förfarandet.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och verkställande av avvisningsbeslut

De centrala mänskliga rättigheterna tryggas genom konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990, nedan *Europeiska människorättskonventionen*), som utarbetats av Europarådets medlemsstater. Tillämpningspraxis när det gäller förbudet mot tillbakasändning har härletts från artikel 3 i människorättskonventionen, enligt vilken ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Förbudet mot tillbakasändning är absolut, eftersom det enligt artikel 15.2 inte får göras några inskränkningar i artikel 3. Förbudet mot tillbakasändning ingår också i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989) och det kan också härledas från bestämmelserna i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976). Till exempel Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som övervakar efterlevnaden av människorättskonventionen, Europeiska kommittén mot tortyr som övervakar konventionen mot tortyr och FN:s människorättskommitté som övervakar internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter kan också förbjuda att ett beslut om avlägsnande ur landet verkställs, bestämma att det avbryts eller meddela ett annat beslut som gäller verkställandet.

Förfarandedirektivet har som mål att säkerställa mer enhetliga förfaranden i medlemsstaterna för att bevilja och återkalla internationellt skydd. Syftet med direktivet är att se till att sökandena får snabb tillgång till asylförfarandet och förbättra kvaliteten på besluten och effektivitet.

sera beslutsfattandet. Direktivet påverkar inte medlemsstaternas rätt att införa eller behålla förmånligare normer för förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd.

Bestämmelser om nya ansökningar och sökandens rätt att vistas på en medlemsstats territorium efter att ha lämnat in en ny ansökan finns i flera artiklar i förfarandedirektivet. Enligt artikel 31.8 i direktivet får medlemsstaterna föreskriva att ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna ska påskyndas, om sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan om internationellt skydd som har prövats och avvisats.

När beslut fattas om huruvida en ansökan om internationellt skydd ska tas upp till prövning ska enligt artikel 40.2 en efterföljande ansökan om internationellt skydd först bli föremål för en preliminär prövning om nya fakta eller uppgifter har framkommit eller lagts fram av sökanden vad avser sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd. Om den preliminära prövningen leder fram till slutsatsen att nya fakta eller uppgifter har framkommit eller lagts fram av sökanden vilka på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd, ska enligt artikel 40.3 ansökan prövas på nytt. I artikel 40.4 konstateras det dessutom att medlemsstaterna får föreskriva att ansökan endast kommer att prövas vidare, om sökanden utan egen förskyllan i det tidigare förfarandet eller senast i samband med överklagandet varit oförmögen att lägga fram nya fakta eller uppgifter.

Artikel 41 i förfarandedirektivet gäller undantag från rätten att stanna kvar på en medlemsstats territorium vid efterföljande ansökningar. Enligt direktivet är huvudregeln att sökande ska ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i asylförfarande. Enligt artikel 41.1 a får medlemsstaterna göra undantag från denna huvudregel, om en person har lämnat in en första efterföljande ansökan som inte prövas vidare, enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut som skulle leda till att han eller hon omedelbart avlägsnas från den medlemsstaten. Enligt artikel 41.1 b får undantag göras från rätten att stanna kvar på en medlemsstats territorium vid efterföljande ansökningar också om en person lämnar in ytterligare en efterföljande ansökan i samma medlemsstat som redan fattat ett slutligt beslut om att inte pröva en första efterföljande ansökan som inte kan tas upp till prövning eller ett slutligt beslut om att avslå den ansökan såsom ogrundad. Enligt artikel 41.1 andra stycket får medlemsstaterna göra ett sådant undantag endast om den beslutande myndigheten anser att avlägsnandet inte direkt eller indirekt resulterar i refolement i strid med medlemsstatens internationella och unionsrättsliga åtaganden. Enligt artikel 42.2 får medlemsstaterna i nationell rätt föreskriva bestämmelser om den preliminära prövningen enligt artikel 40. Enligt 42.2 b får dessa bestämmelser tillåta att den preliminära prövningen genomförs enbart på grundval av skriftliga inlagor.

Inrikesministeriet har klarlagt lagstiftningen om behandlingen av nya ansökningar i Nederländerna, Belgien, Sverige och Tyskland genom en enkät som riktade sig till de ansvariga myndigheterna.

I *Nederländerna* använder sökanden en blankett för nya ansökningar och anger där nya grunder för sin ansökan. Migrationsmyndigheten kontrollerar ansökan och ber sökanden komplettera ansökan, om den är bristfällig. En bristfällig ny ansökan kan lämnas utan prövning. Detta kan komma i fråga till exempel om de dokument som sökanden visar upp inte har översatts eller om sökanden inte anför några skäl i blanketten för en ny asylansökan. I dessa fall ordnas inget samtal med sökanden. Om ansökan uppfyller angivna villkor, kallas sökanden individuellt till ett samtal. Alltid när blanketten för ny ansökan är korrekt ifylld, ordnas ett samtal. Syftet med samtalet är att inrikta sig på de nya fakta eller uppgifter som sökanden har anfört. I slutet av dagen för samtalet fattar migrationsmyndigheten beslut om att antingen bevilja sö-

kanden skydd eller avslå den nya ansökningen. Bedömningen av en ny ansökan kan också kräva mer tid, varvid beslutet inte kan fattas samma dag.

En sökande som i den nya ansökningen åberopar något som han eller hon inte har åberopat vid behandlingen av den första ansökan, ska ange varför han eller hon inte ha gjort det under den tidigare processen. Om sökanden inte kan ange goda skäl för att ha underlåtit att göra detta, avslås den nya ansökningen med hänvisning till att sökanden inte har anfört några nya grunder för en ny ansökan. Det finns dock undantag från det som anges ovan, bland annat i de fall då sökanden åberopar förföljelse av sexuella minoriteter, eller om sökanden anses vara så traumatiserad att han eller hon därför inte har kunnat lägga fram nya grunder i den tidigare processen.

En första ny ansökan som gjorts i syfte att fördröja eller förhindra att ett eventuellt avlägsnande ur landet verkställs bedöms från fall till fall. Betydelsen av ett omedelbart avlägsnande ur landet har definierats så att det är fråga om en sådan situation när konkreta åtgärder har vidtagits för att avlägsna personen i fråga ur landet, till exempel att det bokats ett flyg för tillbakasändningen. Om en person lämnar in en ny ansökan då han eller hon redan har informerats om flyget för tillbakasändning, gör migrationsmyndigheten en så kallad sista minutenprövning. Personen intervjuas och migrationsmyndigheten bedömer om personen fortfarande har rätt att vistas i landet. Om migrationsmyndigheten inte hinner avgöra den nya ansökningen förrän den verkställs, bedömer myndigheten bara om det planerade avlägsnandet ur landet kan verkställas eller inte. Enligt nationell lagstiftning är det också möjligt att med stöd av förfarandedirektivet avvika från sökandens rätt att vistas i landet under behandlingen av en andra eller senare ny ansökan.

Enligt lagstiftningen i *Belgien* är syftet med en preliminär prövning som görs av migrationsmyndigheten i första hand att klarlägga om en ny ansökan som en person lämnar in innehåller nya fakta eller uppgifter vilka på det sätt som anges i förfarandedirektivet i betydande utsträckning bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd. Syftet med den preliminära prövningen är bland annat att klarlägga om sökanden kan uppvisa godtagbara skäl till varför han eller hon inte har kunnat lägga fram några nya fakta eller uppgifter i samband med det tidigare förfarandet. Även om sökanden inte kan uppvisa några godtagbara skäl, är den omständigheten dock inte i sig avgörande för om den nya ansökningen ska tas upp till prövning. Det är fråga om en samlad bedömning i vilken orsaker som sökanden inte rådde över har en väsentlig betydelse när man bedömer om de nya omständigheterna och uppgifterna avsevärt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som är i behov av internationellt skydd. Om de nya omständigheterna eller uppgifterna avsevärt ökar möjligheterna, ska den nya ansökningen tas upp till prövning. En preliminär prövning görs vanligen enbart på grundval av skriftliga inlagor utan något personligt samtal med sökanden.

Det är möjligt att avvika från sökandens rätt att stanna kvar i medlemsstaten under tiden för domstolsbehandlingen av en första ny ansökan, om det är fråga om en ny ansökan som saknar förutsättningar för att tas upp till prövning och migrationsmyndigheten har konstaterat att den inte kränker förbudet mot tillbakasändning. Dessutom ska den nya ansökningen ha lämnats in inom ett år från ett tidigare lagakraftvunnet beslut medan sökanden hölls i förvar. Om det är fråga om en andra eller senare ny ansökan, får sökanden avlägsnas ur landet under tiden för domstolsbehandlingen, förutsatt att det inte kränker förbudet mot tillbakasändning och beslutet om den tidigare nya ansökningen har vunnit laga kraft. I mycket exceptionella fall kan sökanden avlägsnas ur landet redan i samband med den preliminära prövningen av en andra eller senare ny ansökan, om det efter en tidigare ny ansökan kan konstateras att förbudet mot tillbakasändning inte kränkts och sökanden dessutom har hållits i förvar oavbrutet sedan den tidigare nya ansökningen lämnades in.

För att en ny ansökan ska tas upp till prövning i Sverige förutsätts det att sökanden kan uppvisa nya grunder för ansökan och inte tidigare har kunnat lägga fram grunderna. Orsaker som sökanden inte har kunnat rå över bedöms från fall till fall. Lagstiftaren har gett några exempel, såsom att sökanden haft så traumatiska upplevelser att det skulle ha varit svårt att lägga fram grunderna tidigare. Det är också möjligt att sökanden inte tidigare känt till de nya grunderna eller att det skett väsentliga förändringar i den politiska situationen i hans eller hennes hemland. Vid bedömningen ska alltid förbudet mot tillbakasändning beaktas. Den preliminära prövningen av nya ansökningar genomförs alltid skriftligt, och personen får inget samtal. Lagstiftaren har konstaterat att den preliminära prövningen måste genomföras snabbt och migrationsmyndigheten ska organisera sin arbetsituation så att detta är möjligt.

I sin lagstiftning har Sverige inte infört de undantag som förfarandedirektivet möjliggör från rätten att vistas på medlemsstatens territorium i samband med senare ansökningar annat än när det gäller domstolsbehandlingen av den andra och en senare ny ansökan. I de fall då det har fattats beslut om att lämna en andra eller senare ny ansökan utan prövning, har man frångått sökandens rätt att vistas i landet under det besvärsförfarande som gäller beslutet.

I *Tyskland* genomför migrationsmyndigheten en preliminär prövning av förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning i huvudsak på grundval av skriftliga inlagor. Enligt nationell lagstiftning fortsätter prövningen av en ansökan, om det material eller den rättsliga situationen som låg till grund för det tidigare beslutet senare har förändrats till sökandens fördel, sökanden lägger fram nya handlingar som skulle ha lett till en för sökanden mer gynnsam situation, om de hade lagts fram i samband med den tidigare processen, eller det annars finns grunder för en prövning, till exempel på grund av allvarliga fel i den tidigare processen. Dessutom förutsätts det att sökanden av orsaker som han eller hon har kunnat rå över inte har kunnat visa på den förändrade situationen under den tidigare processen, och att sökanden lämnar in en ny ansökan inom tre månader från det att han eller hon fick vetskap om den förändrade situationen.

Omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd

Enligt artikel 13.2 b i förfarandedirektivet får medlemsstaterna föreskriva att sökande måste överlämna handlingar de innehar som är av betydelse för prövning av ansökan, till exempel pass. I artikeln föreskrivs inte närmare om detaljerna i samband med omhändertagandet av pass, utan detta får föreskrivas nationellt.

Det är möjligt och även rådande praxis i flera medlemsstater i Europeiska unionen att myndigheterna omhändertar resedokument som tillhör en person som ansöker om internationellt skydd under den tid asylförfarandet pågår tills personen beviljas uppehållstillstånd eller lämnar landet. Sådana länder är Nederländerna, Irland, Cypern, Lettland, Luxemburg, Frankrike, Sverige, Tyskland, Slovakien, Ungern, Estland och Förenade kungariket. Resedokumentet omhändertas som ett led i asylprocessen utan något särskilt förvaltningsbeslut. Förfarandet tillämpas också i Norge. Till de medlemsstater i unionen där omhändertagna resedokument som tillhör personer som ansökt om internationellt skydd återlämnas till deras innehavare, efter att dokumentens äkthet och sökandes identitet har fastställts, hör Belgien, Österrike, Kroatien, Litauen, Malta, Slovenien och Tjeckiska republiken.

Vid jämförelsen har man använt svaren på en ad hoc-förfrågan som Belgien genomförde 2016 via det europeiska migrationsnätverket (EMN). Syntesrapporten *Handing over of personal documents in the framework of the asylum and return procedure*, som är en sammanfattning av kommissionens svar, finns på EMN:s webbplats.

Villkor som gäller minderårig anknytningsperson

I artikel 8 i den europeiska människorättskonventionen tryggas rätten till familjeliv som en grundläggande rättighet. Enligt artikeln har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Myndigheterna får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller för andra personers fri- och rättigheter.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som i anknytning till Lissabonfördraget godkändes som en del av bestämmelserna i Europeiska unionens primärrätt, är som sådana bindande och direkt tillämplig rätt. I artikel 7 i stadgan som gäller skyddet av familjen konstateras det att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv.

Familjeåterföreningsdirektivet genomfördes nationellt genom lagen om ändring av utlänningslagen (380/2006), som trädde i kraft den 1 juli 2006. Efter genomförandet har det gjorts ändringar i lagstiftningen som gäller förutsättningarna för familjeåterförening bland annat genom lagen om ändring av utlänningslagen (549/2010), som trädde i kraft den 1 augusti 2010, lagen om ändring av utlänningslagen (631/2011), som trädde i kraft den 1 januari 2012 och lagen om ändring av utlänningslagen (505/2016), som trädde i kraft den 1 juli 2016:

Syftet med familjeåterföreningsdirektivet är att skydda familjelivet och fastställa de minimivillkor i EU för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Direktivet tillämpas bara på anknytningspersoner som är tredjelandsmedborgare och gäller således inte uppehållsrätten för familjemedlemmar till medborgare i det egna landet eller i EU. Direktivet innehåller specialbestämmelser om flyktingars rätt till familjeåterförening. Enligt direktivet är en flykting en person som avses i flyktingkonventionen, dvs. en person som har beviljats asyl, eller en kvotflykting. När familjeåterföreningsdirektivet antogs hade begreppet alternativa skyddsformer ännu inte etablerats i EU-lagstiftningen. Direktivet gäller således inte personer som omfattas av alternativa skyddsformer. Direktivet påverkar dock inte medlemsstaternas rätt att anta eller hålla i kraft bestämmelser som är mer fördelaktiga.

Enligt direktivet får medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse för släktingar i rakt uppstigande led av första graden till anknytningspersonen, om släktingarna är beroende av anknytningspersonen för sin försörjning och saknar annat nödvändigt familjemässigt stöd i ursprungslandet. Men om en flykting är underårig utan medföljande vuxen, ska medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse i familjeåterföreningssyfte för hans eller hennes släktingar i rakt uppstigande led av första graden utan att tillämpa villkoren ovan. Enligt definitionen i direktivet avses med underårig utan medföljande vuxen tredjelandsmedborgare eller statslös person som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorier utan medföljande vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för den underårige, så länge som denne inte faktiskt tas om hand av en sådan vuxen, eller en underårig som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlåtit till medlemsstaternas territorier.

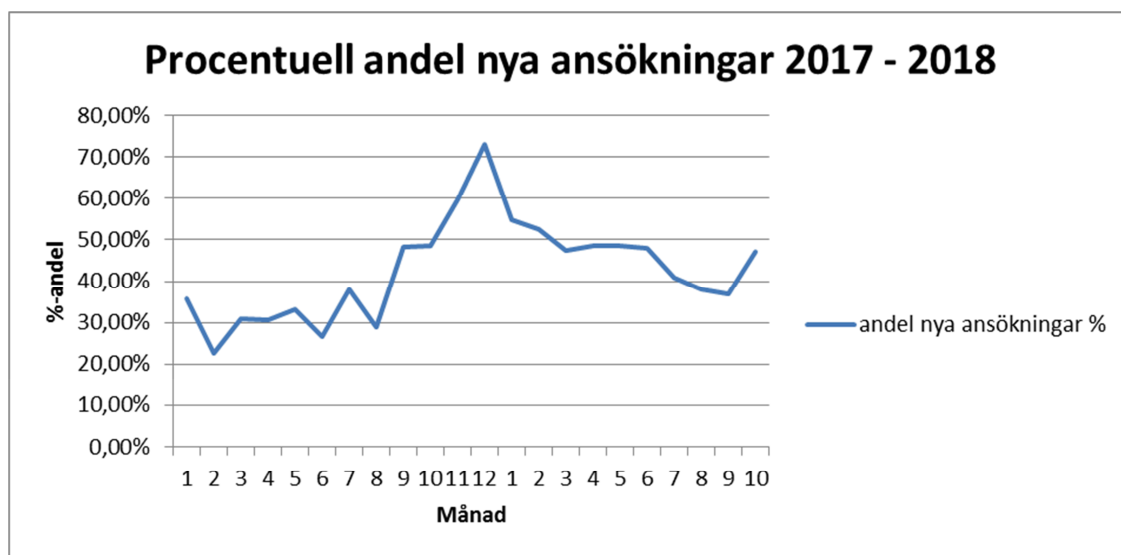
2.3 Bedömning av nuläget

Förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och verkställande av avvisningsbeslut

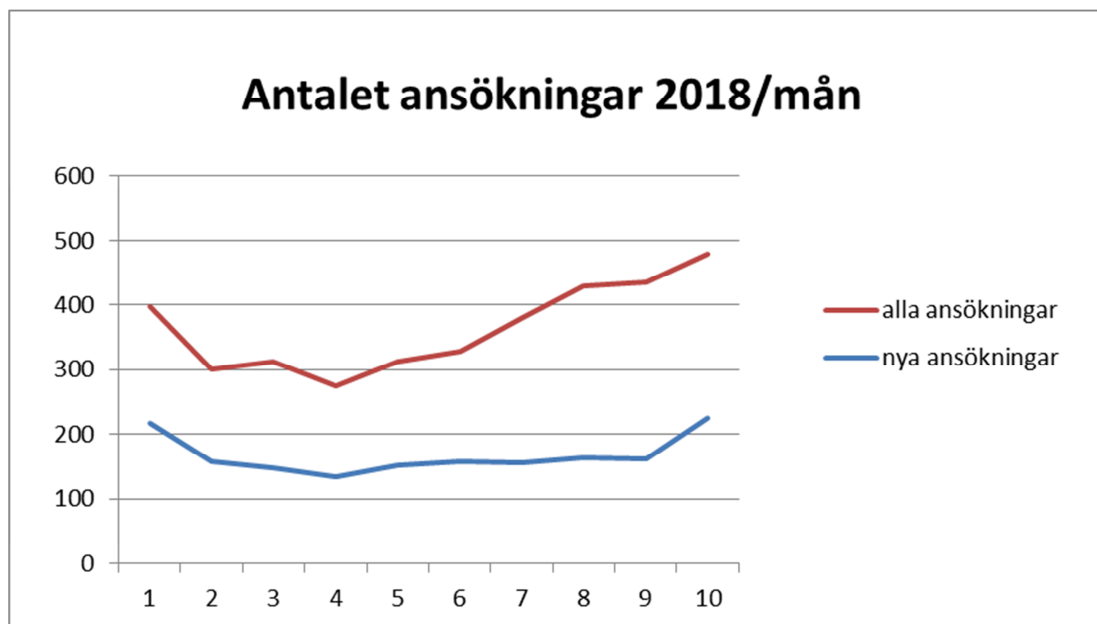
Antalet nya ansökningar och deras relativa andel av alla ansökningar om internationellt skydd som lämnats in i Finland 2017 och 2018 har ökat betydligt jämfört med tidigare år (tabell 1). Enligt Migrationsverkets statistik har under januari–oktober 2018 lämnats in 3 648 ansökning-

RP 273/2018 rd

ar, av vilka närmare hälften (1 671) har varit nya ansökningar (tabell 2). Av dessa är största delen en första ny ansökan. Under januari–juni 2018 har det fattats 1 448 beslut om nya ansökningar, av vilka 234 var positiva och 463 negativa (ansökan prövad). Det fattades 664 beslut om att avvisa ansökan utan prövning. Statistiken visar att cirka hälften (51 %) av de nya ansökningarna togs upp till prövning och behandlades i antingen normalt eller påskyndat asylförfarande. Dessutom förföll behandlingen av ansökan i 82 fall.



Tabell 1. I oktober 2018 väcktes 226 nya ansökningar, medan det totala antalet pågående ansökningar var 479. I oktober var andelen nya ansökningar 47,2 %. Från början av 2018 till slutet av oktober väcktes 1 671 nya ansökningar, medan det totala antalet pågående asylansökningar var 3 648. Sedan oktober uppgår andelen nya ansökningar av 2018 års ansökningar till 45,8procent.



Tabell 2. Förutom i januari och oktober har det fram till slutet av oktober 2018 lämnats in ungefär lika många nya ansökningar varje månad. Den procentuella andelen nya ansökningar har ökat i någon mån, även om antalet första ansökningar också ökat under samma tidsperiod.

Det har visat sig vara ett växande fenomen att en del sökande lämnar in en ny ansökan bara för att fördröja avlägsnandet ur landet. Trots att den typen av ansökningar oftast lämnas utan prövning eller avgörs i påskyndat förfarande, ger ogrundade nya ansökningar upphov till betydande kostnader bland annat på grund av att avlägsnandet ur landet fördröjs samt till följd av att Migrationsverkets beslutsfattande, polisens avvísingsarrangemang och behandlingen av besvär leder till mångdubbelt arbete.

Enligt finsk lagstiftning kan inte den som ansöker om internationellt skydd hindras eller begränsas från att lägga fram nya grunder för sin ansökan. I en del nya ansökningar lägger sökanden fram nya grunder som påverkar avgörandet och som då måste prövas för att man ska kunna bedöma personens behov av internationellt skydd. Nya ansökningar som är befogade, till exempel om sökandens situation när det gäller internationellt skydd har förändrats efter ett tidigare beslut, utgör inte ett problem med tanke på asylsystemets trovärdighet, utan en del av garantierna för rättsskydd. Också högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt årsboksbeslut HFD:2018:81 av den 28 maj 2018 att möjligheten att lämna in en ny ansökan enligt 102 § i utlänningslagen i vissa fall kan anses utgöra ett rättsmedel för en person att förhindra att ett rättsläge i strid med förbudet mot tillbakasändning eventuellt uppstår. Enligt högsta förvaltningsdomstolen förutsätter även den asylsökandes rättsskydd att man försäkras sig om att han eller hon kan lägga fram en ny grund för asyl och uppgifter om den hos myndigheten för prövning.

Vissa nya ansökningar lämnas in eftersom personens egen bedömning av sin situation eller säkerhet skiljer sig från Migrationsverkets och förvaltningsdomstolarnas bedömning. Sökanden lägger inte fram några egentliga nya grunder, men anser sig enligt tidigare framförda grunder fortfarande vara i behov av skydd. I allt större utsträckning lämnas nya ansökningar också för att sökanden exempelvis vill fortsätta arbeta i Finland eller få mottagningstjänster eller av andra ekonomiska eller sociala orsaker. Ansökningar i vilka det inte läggs fram några

nya grunder och som ofta lämnas in bara för att fördröja eller förhindra avlägsnandet ur landet kan anses undergräva trovärdigheten för asylsystemet och öka kostnaderna för behandlingen av ansökningar. I takt med att antalet nya ansökningar har ökat har det upplevts som nödvändigt att ingripa i fenomenet också genom ändringar av lagstiftningen. I gällande utlänningslag ingår inte alla förfarandedirektivets bestämmelser om förutsättningarna för att nya ansökningar ska tas upp till prövning eller de möjligheter som direktivet ger att avvika från sökandens rätt att stanna kvar i medlemsstaten i samband med en ny ansökan.

I förfarandedirektivet förutsätts det att prövningen av en ny ansökan ska fortsätta, om den preliminära prövningen leder fram till slutsatsen att nya fakta eller uppgifter har framkommit eller lagts fram av sökanden vilka på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som är i behov av internationellt skydd. Även om detta inte förutsätts i utlänningslagen, har det dock påverkat tillämpningen i praktiken när man vid den preliminära prövningen bedömer om en ny ansökan ska tas upp till prövning. Det främjar en enhetlig tillämpning av bestämmelsen och förbättrar sökandens rättsskydd, om nuvarande praxis etableras och regleringen lyfts till lagnivå. Enligt förfarandedirektivet får medlemsstaterna föreskriva att ansökan endast kommer att prövas vidare om sökanden utan egen förskyllan i det tidigare förfarandet eller senast i samband med överklagandet varit oförmögen att lägga fram nya fakta eller uppgifter. Genom att ta in bestämmelsen i utlänningslagen kan sökandena styras till att lägga fram alla fakta och uppgifter så tidigt som möjligt, redan i samband med behandlingen av den första ansökningen.

Gällande lagstiftning har gett sökanden möjlighet att fördröja att en avvisning verkställs genom att lämna in en ny ansökan i sista minuten när avlägsnandet ur landet redan har inletts eller polisen har påbörjat anknytande researrangemang. En första ny ansökan förhindrar i praktiken alltid att avlägsnandet ur landet verkställs åtminstone tills det har fattats beslut om ansökan. Bara i sådana fall då sökanden återkallar sina besvär och efter det lämnar in en ny ansökan, kan ett tidigare lagakraftvunnet avvisningsbeslut verkställas, även om det ännu inte har fattats beslut om den nya ansökningen, men det vid den preliminära prövningen har konstaterats att ansökan inte uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning. Inlämning av en andra eller senare ny ansökan hindrar inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut verkställs, om ett tidigare lagakraftvunnet avvisningsbeslut har anknytning till en tidigare asylansökan som avvisats utan prövning. Enligt gällande lag fattas beslut om nya ansökningar alltid förutom vid tillbakadragande av besvär och till beslutet knyts enligt gällande praxis också ett nytt avvisningsbeslut, om det är fråga om ett beslut som ska avvisas utan prövning eller ett avslag. Också när det gäller en andra eller senare ny ansökan fattas ett nytt avvisningsbeslut, om den tidigare nya ansökningen avvisats som ogrundad. Över det nya avvisningsbeslutet kan anföras besvär och beroende på om ansökan har avvisats som negativt eller uppenbart ogrundat eller lämnats utan prövning, har sökanden antingen automatisk rätt att stanna kvar i Finland i avvaktan på besvärdomstolens beslut eller rätt att stanna kvar i Finland, om förvaltningsdomstolen beslutar så med anledning av ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställigheten. I sådana fall avbryts alltid verkställandet av avvisningsbeslutet åtminstone till dess att förvaltningsdomstolen har fattat beslut om ansökan om verkställighetsförbud.

Enligt förfarandedirektivet hindrar en första efterföljande ansökan som lämnats in enbart för att försena verkställigheten inte att ett beslut som skulle leda till att han eller hon omedelbart avlägsnas från den medlemsstaten verkställs. Om det, utöver den bestämmelse i gällande utlänningslag som gäller det specifika fall när besvär dras tillbaka, i lagen införs en allmän bestämmelse som omfattar alla situationer då en person har lämnat in en första ny ansökan bara för att förhindra eller fördröja att avvisning verkställs, blir det möjligt att i de flesta fall verkställa det första beslutet om asyl trots att en ny ansökan har lämnats in. Enligt förfarandedirektivet förhindrar en andra eller efterföljande ny ansökan inte verkställigheten i sådana fall då en föregående ny ansökan har lämnats utan prövning eller det har fattats ett beslut om avslag av

ansökan. För att det att fortfarande ska vara möjligt att i flera fall avbryta verkställandet av ett avvísingsbeslut, bör utlänningslagens bestämmelse om en andra eller efterföljande ny ansökan ändras så att den i sin helhet överensstämmer med bestämmelsen i direktivet. På detta sätt begränsas tillämpningen inte bara till fall då en tidigare ny ansökan har lämnats utan prövning.

Rätt att arbeta för den som söker internationellt skydd

Det har i praktiken visat sig att formuleringen av bestämmelsen om rätten att arbeta för den som ansöker om internationellt skydd lämnar rum för tolkning. Frågan har väckts framför allt om huruvida de tidsfrister på tre och sex månader som nämns i bestämmelsen ska räknas från det att sökanden kommit till landet eller från det att han eller hon har lämnat in ansökan. I takt med att nya ansökningar blivit vanligare har frågan väckts om huruvida tidsfristen för rätten att arbeta börjar på nytt när en ny ansökan lämnas in.

Utlänningslagen har tolkats så att tidsfristen för rätten att arbeta börjar från det att ansökan lämnas in. Denna tolkning har varit rådande allt sedan utlänningslagen stiftades 2004. Bestämmelsens ordalydelse och struktur ändrades något genom en lag (549/2010) som trädde i kraft den 1 augusti 2010, vilket i sin tur grumlade tolkningen. I motiveringen till ändringen konstateras det dock tydligt att tidsfristen börjar räknas från det att ansökan lämnas in. Också i EU:s lagstiftning börjar tidsfristen räknas från det att ansökan lämnas in. För tolkningen talar även det faktum att det ofta är oklart när sökanden har kommit till landet och således också från och med när beräkningen av tidsfristen har börjat.

Myndigheterna har haft olika tolkningar av hur nya ansökningar påverkat tidpunkten för när rätten att arbeta inträder. Migrationsverket och polisen har i egenskap av tillämpare av lagen anammat en tolkning som gynnar sökanden, enligt vilken rätten att arbeta börjar på nytt genast när en ny ansökan har lämnats in, om sökanden tidigare har haft rätt att arbeta och rätten har upphört genom ett lagakraftvunnet beslut. I de fall då sökanden lämnar in efterföljande ansökningar, har han eller hon alltid återfått rätten att arbeta genast när ansökan lämnats in. Rätten att arbeta har kunnat börja och upphöra flera gånger, om det har gjorts flera nya ansökningar.

I paragrafen föreskrivs inte uttryckligen om verkningarna av nya ansökningar, och när bestämmelsen ursprungligen bereddes har frågan inte övervägts, eftersom antalet nya ansökningar tidigare var mycket få. Under 2017 och 2018 har antalet nya ansökningar ökat och behandlingstiderna förlängts i den utsträckningen att frågan har fått större betydelse. Rätten att arbeta har också i viss mån setts som ett incitament för nya ansökningar. Inrikesministeriets migrationsavdelning har, i motsats till Migrationsverket, ansett att ordalydelsen i bestämmelsen redan nu bör tolkas så att inlämningen av en ny ansökan innebär att tidsfristen börjar räknas på nytt.

Inrikesministeriet har i sitt beslut i ett klagomålsärende (SMDno-2017-1337) beträffande verksamheten vid Migrationsverket konstaterat i fråga om nya ansökningar att, när det gäller rätten att arbeta för en utlänning som ansökt om internationellt skydd, saken inte regleras särskilt i utlänningslagen. Enligt inrikesministeriets migrationsavdelning ska 79 § 2 mom. i utlänningslagen tillämpas på nya ansökningar liksom på den första ansökningen. Således beviljas sökanden rätt att arbeta antingen tre eller sex månader från det att ansökan om asyl lämnades in beroende på om personen har ett resedokument som ger honom eller henne rätt att överskrida gränsen eller inte. I beslutet konstaterar migrationsavdelningen vidare att det finländska asylförfarandet inte är avsett för arbetskraftsinvandring. Det primära sättet för en utlänning att få arbeta i Finland är att ansöka om ett särskilt uppehållstillstånd för detta. Vid förfarandet tillämpas, beroende på vilket område det är fråga om, en så kallad prövning av tillgången på arbetskraft och förhandskontroll av anställningsvillkoren. Många av dem som ansökt om internationellt skydd har under processens gång fått arbete i Finland och efter att ha fått arbete har

de enligt lag rätt att i vilket skede som helst av processen ansöka om särskilt uppehållstillstånd på grund av arbete. Om rätten till arbete inträder genast i samband med att en ny ansökan lämnas in, kan det motivera inlämning av nya ansökningar och på så sätt främja missbruk av asylprocessen.

Formuleringen av 79 § 2 mom. i utlänningslagen har visat sig lämna rum för tolkning, och behöver därför preciseras. Nya ansökningar har blivit ett medel för att gång på gång förlänga rätten att arbeta via asylförordningen.

Omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd

Enligt en åtgärdsrekommendation i åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet 2017–2020 bör det klarläggas, om det är möjligt för myndigheterna att omhänderta en asylsökandes resedokument för hela den tid som asylförordningen pågår. I rekommendationen konstateras det att ett eventuellt omhändertagande av en asylsökandes resedokument kräver klargöring.

Gällande lag innehåller ingen särskild bestämmelse med stöd av vilken myndigheten skulle kunna omhänderta resedokument som tillhör en person som ansöker om internationellt skydd för den tid som asylförordningen pågår och hålla dokumenten i förvar tills sökanden beviljas uppehållstillstånd eller lämnar landet. Migrationsverkets begäran om omhändertagande av resedokument kan ses som en allmän påminnelse om vikten av att passet omhändertas när det enligt lag är möjligt. Anvisningar som meddelas med stöd av begäran undantränger inte den individuella prövning som är förknippad med säkringsåtgärderna i utlänningslagen och de skapar inte någon särskild eller specifik grund för omhändertagandet av resedokument. I praktiken har syftet enligt 1 § i utlänningslagen att främja en reglerad invandring tillgodosetts. Också flera medlemsstater i Europeiska unionen har bestämmelser om sökandes skyldighet att lämna resedokument till myndigheterna. Det är nödvändigt att resedokument omhändertas som ett led i asylprocessen bland annat för att man ska kunna fastställa utlänningsens identitet och verkställa beslut om avlägsnande ur landet.

Våren 2018 begärde biträdande justitieministern en redogörelse från inrikesministeriet i ett klagomålsärende som gällde en polisinrättnings förfarande vid omhändertagandet av ett pass. I begäran ombads inrikesministeriet undersöka om Polisstyrelsens och Migrationsverkets anvisningar, enligt vilka myndigheterna enligt lag ska omhänderta en persons pass när en asylansökan lämnas in, är förenliga med utlänningslagen. I inrikesministeriets yttrande konstaterades att det vid ministeriets migrationsavdelning för tillfället pågår en utredning om huruvida det finns ett behov av särskilda lagändringar i fråga om omhändertagandet av resedokument. För en tydlig reglering behövs det en särskild bestämmelse om omhändertagande av resedokument för den tid asylprocessen pågår.

Villkor som gäller minderårig anknytningsperson

Domstolens konstaterande i mål C-550/16 om tolkningen av familjeåterföreningsdirektivet kräver att 38 § i utlänningslagen ändras. Innan ändringen träder i kraft kommer Migrationsverket att tolka gällande lag på det sätt som domstolen avser.

Fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare

Utbudet på arbetskraft har minskat inom många branscher. Därför bör möjligheterna till rörlighet på arbetsmarknaden förbättras också för utlänningspersoner som redan är på arbetsmarknaden.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Propositionen har som mål att minska möjligheterna till missbruk av förfarandet med nya ansökningar. Målet är också att minska antalet nya ansökningar genom att sökandena styrs till att lägga fram alla kända fakta och uppgifter som är av betydelse för ansökan om internationellt skydd redan vid den första ansökningen eller i samband med sökande av ändring som gäller den. Ett ytterligare mål är att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis. Propositionen syftar också till att effektivisera verkställandet när en person ska avlägsnas ur landet vid såväl en första som en andra ansökan eller senare ansökningar.

Enligt gällande utlänningslag är karensen för en person som ansöker om internationellt skydd för att få börja arbeta antingen tre eller sex månader beroende på om sökanden har det resedokument som krävs. Huruvida karensen ska börja på nytt när sökanden lämnar in en ny ansökan har tolkats av myndigheterna på olika sätt. Målet är att förtydliga utlänningslagen så att det tydligare framgår när den som söker internationellt skydd har rätt att arbeta, när personen har rätt att börja arbeta och när rätten upphör. Möjligheten att få fortsätta arbeta har varit ett incitament för nya ansökningar. Målet är också att förhindra möjligheten till fortsatt arbete genom en ny ansökan om internationellt skydd. Det är inte befogat att sökanden lämnar in nya ansökningar för att få fortsätta arbeta, när han eller hon är skyldig att lämna landet. Avsikten är inte att ändra tidsfristerna för när rätten att arbeta inträder, och frågan är inte avgjord i det avseendet.

Propositionen har även som mål att säkerställa att myndigheterna har tillgång till resedokument som tillhör en person som söker internationellt skydd när det blir aktuellt att verkställa ett beslut om avlägsnande ur landet. En person som fått ett avvisningsbeslut kan då inte med anledning av ett negativt beslut om internationellt skydd förhindra att avlägsnandet ur landet verkställs genom att förstöra eller gömma sitt resedokument som innehas av honom eller henne.

Målet är vidare att anpassa bestämmelsen i utlänningslagen om anknytningspersonens minderårighet, vilket är ett villkor för familjeåterförening för en minderårig som kommit till landet utan vårdnadshavare och som ansöker om internationellt skydd, så att den överensstämmer med EU-domstolens avgörande i mål C-550/16.

Genom slopandet av prövningen av tillgången på arbetskraft vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare vill man underlätta arbetskraftens yrkesmässiga rörlighet. Förslaget ökar utbudet på arbetskraft särskilt inom städbranschen, industrin, bygg- och metallbranschen samt i någon mån inom trädgårds- och jordbruksbranschen.

3.2 Alternativ

Förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och verkställande av avvisningsbeslut

Ändringarna av förutsättningarna för att nya ansökningar ska tas upp till prövning och verkställandet av avvisningsbeslut förutsätter att utlänningslagen ändras. De föreslagna ändringarna grundar sig på förfarandedirektivet. Om en medlemsstat vill tillämpa den möjlighet som direktivet ger att avvika från sökandens rätt att vistas på medlemsstatens territorium under behandlingen av ansökan och den föreslagna preciseringen av förutsättningarna för att nya ansökningar ska tas upp till prövning, förutsätter direktivet att medlemsstaten föreskriver om detta i en nationell lag. För att de åtgärder som direktivet tillåter ska genomföras fullt ut och

för att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis, föreslås det att ändringarna görs i så hög grad som möjligt enligt formuleringarna i direktivet.

Artikel 40.2 och 40.3 i förfarandedirektivet som handlar om preliminär prövning tar inte upp nationell prövningsrätt, utan medlemsstaterna ska inlemma den i sin nationella lagstiftning. Liknande bestämmelser ingår redan i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. I regeringens propositioner RP 86/2008 rd och RP 218/2014 rd som gäller det nationella genomförandet av det direktiv som anges ovan och gällande förfarandedirektiv föreslogs inte införande av några särskilda bestämmelser i utlänningslagen om preliminär prövning och förutsättningarna för att ta upp en ansökan till prövning. Den nationella lagstiftningen ansågs uppfylla skyldigheterna i direktivet. Migrationsverket har i praktiken utfört den preliminära prövning som avses i direktivet som en del av besluten om att lämna en ansökan utan prövning enligt 103 § 4 mom. Vid bedömningen av grunderna för att lämna en ny ansökan utan prövning har ansökan först prövats preliminärt för att fastställa om i den läggs fram nya fakta eller uppgifter som avses i bestämmelserna i direktivet ovan. Också högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt avgörande 2140/4/17 av den 30 augusti 2018 att man med beaktande av artikel 40.2 och 40.3 var tvungen att bedöma huruvida Migrationsverket efter en preliminär prövning av en ny ansökan hade kunnat anse att den utredning som ändringssökanden lagt fram till stöd för sin nya ansökan inte märkbart hade ökat sannolikheten för att ändringssökanden skulle anses vara en person i behov av internationellt skydd. I fallet i fråga ansåg högsta förvaltningsdomstolen att ändringssökanden i sin asylansökan hade framfört sådana grunder som i ljuset av landinformationen märkbart ökade sannolikheten för att ändringssökanden skulle anses vara en person i behov av internationellt skydd. När det gäller att ta upp en ansökan till prövning föreslås det nu bestämmelser i enlighet med formuleringarna i förfarandedirektivet, eftersom förutsättningen för att en ansökan ska tas upp till prövning också är att sökanden vid behandlingen av en tidigare ansökan eller i samband med överklagandet, av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram sådana fakta eller uppgifter som anges i momentet. Också målet att förtydliga tillämpningspraxisen talar för att saken behöver regleras särskilt i lag.

Uttrycket ”i det tidigare förfarandet var oförmögen” i artikel 40.4 i förfarandedirektivet lämnar rum för tolkning. Eftersom de fakta och uppgifter som lagts fram till stöd för en ny ansökan antingen kan knyta an till tidigare framlagda fakta och uppgifter eller vara helt nya, föreslås det nya bestämmelser som uttrycks mer ingående än i direktivet, dvs. att det är fråga om fakta eller uppgifter som sökanden av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram tidigare. Orsaker som har att göra med sökanden och som är beroende av sökanden kan i vissa fall vara mycket centrala när man bedömer behovet av internationellt skydd. Det föreslås därför att innehållet i direktivets uttryck ”utan egen förskyllan” preciseras i detaljmotiveringen så att uttrycket inte begränsar sökandens möjligheter att på goda grunder åberopa också orsaker som kan anses vara ”beroende av sökanden”.

Det föreslås inga bestämmelser om möjligheten enligt direktivet att pröva nya ansökningar vid ett påskyndat förfarande och se dem som uppenbart ogrundade. En sådan bestämmelse skulle leda till att alla avvisningsbeslut med anknytning till nya ansökningar verkställs tidigast på den åttonde dagen efter att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Enligt gällande lag ska en ansökan först ses som uppenbart ogrundad för att den ska kunna behandlas i påskyndat förfarande. I praktiken har en del nya ansökningar innehållit sådana grunder att de har prövats i normalt asyلفörfarande, men beslutet har varit negativt. Det är då inte fråga om att ansökan kan ses som uppenbar ogrundad. Grunderna i gällande lag för att en ansökan ska anses vara uppenbart ogrundad gäller också nya ansökningar, och dessa grunder kan anses vara tillräckligt heltäckande. En egen särskild bestämmelse om uppenbart ogrundade nya ansökningar skulle kunna leda till oklarheter när det gäller tolkning-

en av i vilka situationer den ska tillämpas utan att man uppnår den eftersträvade möjligheten att påverka missbruket av förfarandet med nya ansökningar.

I praktiken har den preliminära prövningen av förutsättningarna för att en ansökan ska tas upp till prövning och beslutet om att lämna en ansökan utan prövning gjorts när ansökan lämnats in med stöd av de grunder för ansökan och de bevis som stöder grunderna som uppgetts för polisen eller Gränsbevakningsväsendet. Ett tillägg om möjligheten att utföra den preliminära prövningen bara på grundval av skriftliga inlagor skulle inte ändra nuvarande praxis, men med tanke på en tydlig reglering är det befogat att införa en bestämmelse om detta i lagen.

Beträffande verkställandet av avvisningsbeslut definieras det i artikel 41.1 a inte närmare vad som avses med verkställandet av ett sådant beslut om innebär att sökanden omedelbart ska avlägsnas från medlemsstaten i fråga. Vid tolkningen av EU:s rättsakter bör man beakta att EU-rätten är flerspråkig. I den finskspråkiga versionen av direktivet har man i ledet använt termen ”välittömästi”, som enligt synonymordboken betyder detsamma som uttrycken ”heti” och ”saman tien”. På motsvarande sätt har man i den svenskspråkiga versionen använt termen ”omedelbart”. I den engelsk- och franskspråkiga versionen har man i ledet i fråga använt termen ”imminent” som enligt Merriam Webster’s och Oxfords ordböcker är synonymt med bland annat ”approaching” och ”forthcoming”, vilka i finskan motsvaras av uttrycken ”lähestyvä” eller ”lähitulevaisuudessa tapahtuva”. Den tidsperiod inom vilken ett beslut ska verkställas enligt ledet i fråga i dessa språkversioner är således avsevärt längre än den tidsfrist som ”välitön” innebär. I en internationell jämförelse kan man också lägga märke till att medlemsstaterna tolkar tidsfristen i direktivet på olika sätt. Därför föreslås det att man i utlänningslagen inte inför någon specifik kort tidsfrist som skulle innebära att en ansökan som lämnats in inom denna tidsfrist ses som ett hinder för att beslutet omedelbart verkställs. I stället föreslås det en mer öppen tidsfrist som binds till den tidpunkt vid vilken sökanden delgetts att de praktiska arrangemangen för hans eller hennes avlägsnande ur landet har inletts.

Genom Migrationsverkets jourarrangemang och andra åtgärder som syftar till att utveckla myndighetssamarbetet kan man stödja verksamheten vid den polismyndighet som svarar för en persons avlägsnande ur landet. Dessa åtgärder stöder också en effektiv tillämpning av de föreslagna ändringarna.

Rätt att arbeta för den som söker internationellt skydd

Ett alternativ till karensen för dem som lämnar in nya ansökningar för få rätt att arbeta är att tillåta arbete genast från det att ansökan har lämnats in. Med tanke på integrationen av invandrare är arbete i sig centralt. Likaså är rätten att arbeta ändamålsenlig för att förhindra olagligt arbete. Därför är det motiverat att tillåta att en person arbetar under asylförfarandet. När en sökande har fått ett negativt beslut på sin första ansökan och beslutet har vunnit laga kraft, är det dock inte längre befogat att personen fritt får fortsätta arbeta med stöd av nya ansökningar. En begränsning av rätten att arbeta är berättigad för att förhindra missbruk av möjligheten till nya ansökningar. Sökanden kan när som helst ansöka om uppehållstillstånd på grund av arbete genom en särskild process.

Syftet med propositionen är att minska antalet onödiga nya ansökningar, och en omständighet som har ansetts uppmuntra till nya ansökningar är att sökanden beviljas rätt att arbeta genast när ansökan har lämnats in. En ny ansökan är en ansökan som lämnas in efter ett lagakraftvunnet beslut om avlägsnande ur landet. Sökanden har haft rätt att arbeta, och vanligen ganska länge, ända fram till det att rätten att arbeta upphört. Behandlingen av en ny ansökan går, eller bör normalt gå snabbt, varvid rätten att arbeta när den åter inleds i vart fall upphör efter någon dag eller vecka, och om sökanden lämnar in flera nya ansökningar inträder och upphör rätten gång på gång. En sådan situation som gör det svårt att skapa sig en exakt bild av rätten att ar-

beta kan inte motiveras med avseende på vare sig arbetsgivaren eller den myndighet som övervakar rätten att arbeta eller sökanden själv. Regleringen bör vara enkel, tydlig och entydig. Om den fortsatta rätten att arbeta knyts till grunden för en ny ansökan eller bedömningen av möjligheten till framgång, förutsätter den förutom en mer detaljerad och komplicerad reglering också sannolikt att saken prövas särskilt och det fattas särskilda beslut, vilket skulle öka myndigheternas arbete och medverka till att behandlingen av ärendena blir ännu besvärligare. Om karensen inleds på nytt när en ny ansökan lämnas in, klarlägger det situationen beträffande arbetet under karenstiden. Merparten av de nya ansökningarna bör kunna avgöras innan rätten att arbeta inträder. Om en ny ansökan leder till en lång behandling av ärendet, inträder rätten att arbeta på nytt efter karensen.

Omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd

Med tanke på kravet på en tydlig reglering är det inte motiverat att resedokument ska omhändertas med stöd av etablerad förvaltningspraxis baserad på tolkningen av gällande lag. Omhändertagandet av resedokument bör regleras särskilt i lagen. Omhändertagandet av resedokument föreslås vara en del av asylförfarandet, och inget särskilt förvaltningsbeslut ska fattas.

Villkor som gäller minderårig anknytningsperson

Domstolens konstaterande i mål C-550/16 om tolkningen av familjeåterföreningsdirektivet kräver att utlänningslagen ändras.

Frågan om förhandsavgörande, som behandlades av domstolen, gällde en situation då en anknytningsperson som kommit utan vårdnadshavare hade fyllt 18 år under asylprocessen. I motiveringen till sitt avgörande betonade domstolen dock att man genom familjeåterföreningsdirektivet särskilt vill tillförsäkra ett merskydd för minderåriga flyktingar som kommer utan vårdnadshavare, och att anknytningspersoner som beviljats flyktingstatus inte ska försättas i ojämlig ställning på grund av en lång myndighetsprocess. Enligt utlänningslagen uppkommer rätten till familjeförening först efter att det fattats ett positivt beslut om ansökan om internationellt skydd för anknytningspersonen. Enligt lagen ska beslutet om internationellt skydd fattas inom sex månader från det att ansökan lämnades in. Tidsfristen kan i vissa fall förlängas, och beslutet ska fattas senast inom 21 månader från det att ansökan lämnades in. Ett beslut som gäller en ansökan om uppehållstillstånd på basis av familjeband ska delges sökanden senast nio månader efter det att ansökan lämnades in. I lagen förutsätts det också allmänt att ärenden som gäller minderåriga barn ska behandlas i brådskande ordning. Sökande på tröskeln till vuxenlivet som har lämnat in sin ansökan om internationellt skydd samtidigt ska inte i fråga om rätten till familjeåterförening behandlas på olika sätt bara på grundval av ansökningarnas behandlingstid. Därför föreslås det en undantagsbestämmelse som gäller minderåriga som kommit utan vårdnadshavare och som beviljats flyktingstatus. Det centrala enligt bestämmelsen är att den som lämnat in en ansökan om internationellt skydd som minderårig ska betraktas som minderårig anknytningsperson, trots att beslutet om en ansökan grundval av familjeband fattas efter att personen uppnått vuxen ålder.

I sitt avgörande konstaterade domstolen också att möjligheten att utan någon som helst begränsning i tiden kunna återöppna rätten i artikel 10.3 i familjeåterföreningsdirektivet skulle vara oförenligt med syftet med denna bestämmelse. Ansökan om uppehållstillstånd på grundval av familjeband ska lämnas in inom rimlig tid från det att anknytningspersonen beviljats flyktingstatus. Enligt domstolen är rimlig tid i en sådan situation i princip tre månader, vilket ligger i linje med det som på annat håll i familjeåterföreningsdirektivet föreskrivs om tidsfrister. Därför föreslås det en bestämmelse om en tidsfrist på tre månader.

Direktivets artikel 10 som det hänvisas till i domen ingår i kapitel V i familjeåterföreningsdirektivet. Artikel 10 gör det således möjligt att begränsa den föreslagna ändringen till bara de anknytningspersoner som beviljats flyktingstatus, och denna begränsning föreslogs i utkastet till regeringens proposition som hade sänts på remiss. Utifrån remissvaren kom man fram till att utvidga tillämpningsområdet för den föreslagna undantagsbestämmelsen till anknytningspersoner som beviljats internationellt skydd. Enligt 3 § 13 punkten i utlänningslagen avses med internationellt skydd flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. En utlänning som vistas i landet ska enligt 88 § 1 mom. i utlänningslagen beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl enligt 87 § inte uppfylls, om det finns grundad anledning att förmoda att utlänningen utsätts för en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, och han eller hon inte kan eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av detta lands skydd.

3.3 De viktigaste förslagen

Förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och verkställande av avvisningsbeslut

Det föreslås att utlänningslagen ändras och att bestämmelserna om nya ansökningar preciseras så att de bättre överensstämmer med bestämmelserna i förfarandedirektivet om vill förutsättningarna koren för att nya ansökningar ska tas upp till prövning. Finland har inte heller i utlänningslagen infört alla möjligheter enligt direktivet att avvika från rätten för en person att stanna kvar i landet i samband med nya ansökningar. Det föreslås att dessa möjligheter nu införs i utlänningslagen. Avsikten är att lagstiftningen i Finland i fråga om behandlingen av nya ansökningar så exakt som möjligt ska överensstämma med förutsättningarna i förfarandedirektivet.

För att en ny ansökan ska tas upp till prövning ska ansökan innehålla eller i ärendet ha framgått nya fakta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd. Genom denna ändring lyfts tillämpningspraxisen tydligt till lagnivå. Dessutom förutsätts det att sökanden av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram fakta eller uppgifter till stöd för sin nya ansökan redan i samband med behandlingen av den tidigare ansökningen. I propositionen föreslås det också en ändring av bestämmelserna om verkställandet av avvisningsbeslut i sådana fall då sökanden har lämnat in en första eller senare ny ansökan. En första ny ansökan hindrar inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som fattats med stöd av en tidigare ansökan verkställs, om syftet med den nya ansökningen bara är att förhindra eller fördröja att beslutet verkställs. En andra ny ansökan hindrar inte längre att ett tidigare avvisningsbeslut verkställs oavsett i vilket förfarande den tidigare ansökningen har avgjorts. Ändringarna grundar sig på artiklarna 40.2–40.4, artikel 41.1 a och b samt artikel 42.2 b i förfarandedirektivet.

Rätt att arbeta för den som söker internationellt skydd

Enligt förslaget ska tidpunkten för när rätten att arbeta inträder för den som ansöker om internationellt skydd preciseras så att den inträder när ansökan har lämnats in och sökanden efter att ansökan inlämnades, beroende på situationen, har vistats i landet antingen i tre eller sex månader. Tidsfristen är tre månader, om sökanden när han eller hon ansöker om asyl eller under processens gång visar upp ett giltigt resedokument. När det gäller efterföljande ansökningar börjar tidsfristen alltid på nytt. I fråga om nya ansökningar tillämpas samma tidsfrist som vid första ansökan. Rätten att arbeta upphör när avvisningsbeslutet blir verkställbart. Efter att en ny ansökan har lämnats in börjar en ny karens på tre eller sex månader för rätten att arbeta och rätten upphör när ett nytt beslut har fattats om avlägsnande ur landet eller det tidigare be-

slutet blir verkställbart. Rätten att arbeta upphör också när Migrationsverket har fattat beslut om att en ansökan om internationellt skydd förfaller.

Omhändertagande av resedokument som tillhör person som ansöker om internationellt skydd

Enligt förslaget ska ett pass eller annat resedokument som tillhör en person som ansökt om internationellt skydd omhändertas av en myndighet till sökanden har beviljats uppehållstillstånd eller lämnar landet. Resedokument kan omhändertas av polisen, gränsbevakningsmyndigheten eller Migrationsverket. Som regel ska resedokument omhändertas genast när ansökan har lämnats in. Myndigheten kan också omhänderta dokumenten senare under asylförfarandet eller sökandet av ändring. Det föreslagna omhändertagandet av resedokument är en del av asylförfarandet, och det fattas inget särskilt förvaltningsbeslut om saken. Myndigheten ska ge sökanden ett intyg över omhändertagandet.

Villkor som gäller minderårig anknytningsperson

Enligt propositionen ska bestämmelserna om familjeåterförening ändras på det sätt som förutsätts i EU-domstolens mål C-550/16, dock så att ändringen gäller anknytningspersoner som beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. I fråga om minderåriga som kommit utan vårdnadshavare och som beviljats internationellt skydd föreslås en undantagsbestämmelse, enligt vilken den som har lämnat in en ansökan om internationellt skydd som minderårig ska betraktas som minderårig anknytningsperson, trots att beslutet om en ansökan på grundval av familjeband fattas efter att personen uppnått vuxen ålder. Ansökan om uppehållstillstånd på grundval av familjeband ska lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen delgetts beslut om beviljande av internationellt skydd.

Fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare

I propositionen föreslås att den som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare utan prövning av tillgången på arbetskraft också ska kunna söka anställning hos en sådan arbetstagare som är verksam inom en annan bransch än den som nämns i det tidigare uppehållstillståndet för arbetstagare. En förutsättning ska dock vara att utlänningen har arbetat minst ett år med stöd av uppehållstillstånd för arbetstagare. Orsaken är att den lag som föreslås inte ska leda till missbruk av förfarandet med uppehållstillstånd för arbetstagare. Den första förutsättningen för beviljande av uppehållstillstånd, nämligen att säkerställa att uppehållstillstånd för arbetstagare endast beviljas personer som uppfyller villkoren, om det för arbetet krävs särskild kompetens eller ett godkänt hälsotillstånd ska kvarstå. Arbets- och näringsbyrån ska också fortsättningsvis säkerställa att de utredningar, den information och den försäkran arbetsgivaren fogat till ansökan stämmer överens med vad som föreskrivs i 72 §.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Behandlingen av nya ansökningar som lämnas in utan nya grunder orsakar stockning i asylförfarandet och ökar kostnaderna för ansökningarna. Syftet med propositionen är att allmänt minska möjligheterna till missbruk av nya ansökningar och på så sätt göra inbesparingar i kostnaderna för såväl behandling som mottagning av ansökningar, förutsatt att man lyckas minska antalet ansökningar och åstadkomma en smidigare behandling av dem.

Särskilt nya ansökningar som lämnas in i sista minuten orsakar merkostnader också för att polisen redan har hunnit ordna resan för avlägsnandet ur landet. Om avlägsnandet ur landet redan har förberetts och sedan avbryts, orsakar det förutom extra tjänstearbete och mottagnings-

kostnader i vissa fall kostnader också för flyg och följeslagares logi som har avbokats. Om avlägsnandet ur landet inte blir av försvåras det också planeringen av polisens arbetsskift. Den riksomfattande beredskapsgruppen för verkställande av avlägsnanden, som inrättades av polisen i oktober 2017, har statistikfört verkställandet av beslut om avlägsnanden och Migrationsverket har utifrån denna statistik analyserat de avlägsnanden ur landet som avbrutits på grundval av nya asylansökningar i enlighet med formuleringen i förfarandedirektivet. Enligt polisens statistik har under perioden 11.10.2017–30.9.2018 totalt 47 avlägsnanden avbrutits på grundval av ny ansökan. Dessutom kan avlägsnanden ha avbrutits när det gäller polisinskrivningarnas egna avlägsnanden utanför beredskapsgruppen. Migrationsverket har analyserat de 34 fall av avlägsnanden som avbrutits mellan oktober 2017 och maj 2018 på grundval av en ny ansökan och gjort bedömningen i enlighet med formuleringen i förfarandedirektivet att den nu föreslagna ändringen av 102 § inte skulle ha haft någon inverkan i tre av fallen. I dessa tre fall ansåg man alltså att sökanden av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte skulle ha kunnat lägga fram de fakta och uppgifter som är av betydelse för ansökan redan vid behandlingen av den tidigare ansökningen eller i samband med sökande av ändring som gäller den och prövningen av de nya ansökningarna skulle ha fortsatt. Genom att minska antalet avbrutna avlägsnanden ur landet är det möjligt att uppnå kostnadsinbesparingar.

Vid Migrationsverket finns redan ett särskilt jourssystem som tillämpas utanför tjänstetid. Med systemet vill man bemöta de situationer då sökanden lämnar in en ny ansökan först när han eller hon ska lämna landet. Migrationsverket kan inom ramen för systemet bedöma om det finns skäl att misstänka att det leder till ett brott mot förbudet mot tillbakasändning, om det tidigare beslutet verkställs. Det som nu föreslås skulle öka antalet fall då ett föregående beslut om avlägsnande ur landet kan verkställas även om sökanden lämnar in en ny ansökan. Enligt förslaget kan i samband med en första ny ansökan det tidigare beslutet verkställas, om den nya ansökningen inte uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning och det anses att den har gjorts bara för att förhindra eller fördröja ett omedelbart verkställande av beslutet om avlägsnanden ur landet. Också när det gäller en andra eller senare ny ansökan kommer det, enligt vad som nu har sagts, att finnas flera eventuella fall än tidigare, eftersom avlägsnandet ur landet enligt propositionen kan verkställas trots en ny ansökan också när den tidigare nya ansökningen har behandlats antingen i vanligt eller påskyndat förfarande. Mot bakgrund av det som ovan anförs framhävs betydelsen av Migrationsverkets jour, som kommer att utnyttjas mer än tidigare. Till jourhavande betalas ersättning i form av arvode för jour som hålls utanför tjänstetid. Arvodet är jourhavandes personliga timlön som dubbleras och avrundas uppåt till närmaste heltal. Sedan början av juli 2018 har Migrationsverket ordnat jour vid tio tillfällen, och av dessa har sju ordnats utanför tjänstetid. För jourerna har betalats totalt 613,50 euro i arvoden. Med beaktande av syftet med denna proposition, att minska antalet nya ansökningar, kan man utgå från att de utbetalda arvoden för juren stannar under 10 000 euro på årsnivå. Migrationsverkets totala kostnader för juren kan inte betraktas som så höga att de skulle anses ha några betydande ekonomiska konsekvenser.

Förslagen som gäller rätten att arbeta för dem som ansöker om internationellt skydd har inga direkta ekonomiska konsekvenser. Förslagen anknyter till en helhet som syftar till att minska ogrundade nya ansökningar och de kostnader som dessa orsakar.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget om omhändertagande av resedokument som tillhör personer som ansöker om internationellt skydd bedöms bli små. Förslaget om att ge också Migrationsverket rätt att omhänderta resedokument ger inte upphov till någon nämndvärd ändring i arbetsmängden vid verket och således inte heller några ekonomiska konsekvenser.

Också de ekonomiska konsekvenserna av de ändringar som grundar sig på unionsdomstolens avgörande i mål C-550/16 bedöms bli små.

SlopanDET av prövningen av tillgången på arbetskraft vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare har inga betydande ekonomiska konsekvenser. Med det nuvarande antalet av sökare lagen gäller på årsnivå uppskattningsvis några tiotal personer som ansöker om uppehållstillstånd för arbetstagare.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Förslagen om förutsättningarna för prövningen av en ny ansökan och verkställandet av avvisningsbeslut har inte några konsekvenser för maktförhållandena mellan myndigheter. På samma sätt som den första asylansökningen lämnas också en ny ansökan till polisen eller gränsbevakningsmyndigheten. Vid mottagandet av en ansökan ska polisen eller gränsbevakningsmyndigheten klarlägga sökandens identitet och andra grundläggande uppgifter, ta sökandens biometriska kännetecken och göra nödvändiga registerkontroller. Den myndighet som tar emot ansökan ber också sökanden uppge orsaken till att han eller hon söker asyl. I samband med en ny ansökan framhävs den mottagande myndighetens roll vid anteckning av grunderna för ansökan, eftersom Migrationsverket i princip inte överhuvudtaget hör sökanden om grunderna för den nya ansökningen. För att Migrationsverket ska kunna bedöma om ansökan uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning, ska polisen eller gränsbevakningsmyndigheten i större omfattning än vid den första ansökan antecknade fakta och uppgifter som lagts fram till stöd för ansökan. Samtidigt ska sökanden också höras om varför han eller hon inte redan vid den tidigare ansökningen eller i samband med sökande av ändring som gäller den har redogjort för de nya fakta och uppgifter som lagts fram. Om de uppgifter som antecknas när ansökan lämnas in inte är tillräckliga, kan Migrationsverket utreda saken vidare muntligt eller skriftligt. Det är alltid Migrationsverket som utför den preliminära prövningen av en ansökan och fattar beslut om en ansökan om internationellt skydd. Ändringarna innebär också ett behov av att komplettera myndighetsanvisningarna som gäller saken. Polisen, Gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket ska också ordna behövlig utbildning eller inskolning om den praktiska tillämpningen av de föreslagna nya bestämmelserna.

Den särskilda jour som Migrationsverket redan ordnar utanför tjänstetid kommer att få större betydelse. Migrationsverket ska se till att jouden är tidsmässigt tillräckligt heltäckande, så att jouden kan omfatta merparten av tillbakasändningarna och således också eventuella nya ansökningar. Vid jouden ska Migrationsverket ha tjänstemän med tillräcklig kompetens och lämplig utbildning som snabbt kan bedöma grunderna för ansökningarna och avgöra om det är fråga om fall som berörs av förbudet mot tillbakasändning. Migrationsverket ska också se till att jourtjänstemännen får eventuell tilläggsutbildning så att de jourhavandes förmåga att bedöma ansökningar förblir på en tillräcklig hög nivå. För att Migrationsverkets jourhavande ska kunna bedöma om den första nya ansökningen lämnats in bara i syfte ett förhindra eller fördröja att ett beslut verkställs, måste jourhavanden ha tillgång till information om när sökanden har delgetts att arrangemangen för att avlägsna personen ur landet har inletts. Polisen kan anteckna tidpunkten till exempel i det elektroniska ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA), så att man senare kan verifiera tidpunkten.

Den som ansöker om internationellt skydd ska informeras om asylförfarandet och hans eller hennes rättigheter och skyldigheter i samband med förfarandet. Polisen, Gränsbevakningsväsendet, Migrationsverket eller förläggningen lämnar uppgifterna snarast möjligt efter att ansökan har lämnats in i broschyren Information till asylsökande. Informationen ska också innehålla uppgifter om följderna för sökanden, om denne inte iakttar skyldigheterna eller vägrar samarbeta med myndigheterna. Sökanden ska således också informeras om förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och om att ansökan lämnas utan prövning, om förutsättningarna inte uppfylls. Skyldigheten att informera sökanden om dessa frågor påverkar framför allt verksamheten vid polisen och Gränsbevakningsväsendet, som tar emot ansökan och har kontakt med sökanden, men också verksamheten vid Migrationsverket, eftersom sö-

kanden ska informeras om förutsättningarna redan vid behandlingen av den första ansökningen för att han eller hon ska förstå att det är nödvändigt att redogöra för alla grunder för ansökan redan från början. Sökande kan få informationen också exempelvis via ett kundmeddelande från Migrationsverket eller genom att informationen införs särskilt för alla sökanden i broschyren Information till asylsökande och genom att sökanden informeras i samband med asylsamtalet vid den första ansökningen. Också polisen kan förmedla informationen redan i samband med delgivningen av negativa beslut och uppmana sökanden att redogöra för eventuella nya grunder på ett så tidigt stadium som möjligt. Ändringarna innebär ett behov av att komplettera anknytande myndighetsanvisningar och i förekommande fall också att ordna utbildning eller inskolning för behöriga myndigheter.

Genom förslaget som gäller rätten att arbeta för den som ansöker om internationellt skydd klargörs tillämpningen av lagstiftningen om rätten att arbeta för den som ansöker om internationellt skydd och myndigheternas administrativa verksamhet.

Förslaget om omhändertagande av resedokument klargör tillämpningspraxis och myndigheternas behörighetsfördelning. I praktiken har det inga konsekvenser för verksamheten vid polisen eller Gränsbevakningsväsendet, eftersom resedokument redan för närvarande omhändertas för den tid asylofförandet pågår.

Informationen om de villkor som gäller för ansökan om familjeåterförening inom tre månader ska ges till personer som omfattas av tillämpningsområdet för den föreslagna undantagsbestämmelsen och som beviljats internationellt skydd vid rätt tidpunkt och på ett tydligt och begripligt sätt senast i samband med delgivningen av beslutet om beviljandet av internationellt skydd. Detta påverkar verksamheten vid Migrationsverket.

Slopandet av prövningen av tillgången på arbetskraft vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare påverkar verksamheten för de arbets- och näringsbyråer som svarar för delbesluten. Slopandet av prövningen av tillgången på arbetskraft vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd frigör personalresurser och påskyndar behandlingen av ansökningar i viss utsträckning. Å andra sidan får arbets- och näringsbyråerna en ny uppgift när de ska utreda om den sökandes arbete med stöd av ett gällande uppehållstillstånd för arbetstagare varat över det år som krävs. Det torde dock inte medföra några utmaningar att utreda detta, men det kan vara svårt att koppla samman bytet av arbetsgivare med arbetsrätten enligt det nya tillståndet.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Syftet med förslagen till förutsättningarna för att nya ansökningar ska tas upp till prövning och genomförande av avvisningsbeslut är att minska antalet nya ansökningar, eftersom inlämnande av en ny ansökan inte längre innebär att personen automatiskt får stanna kvar i landet. Ändringarna gör det möjligt att effektivare ingripa framför allt i dels nya ansökningar som lämnats in i sista minuten och i fråga om vilka det i princip oftast finns en stark misstanke om att förfarandet missbrukas, dels andra och efterföljande ansökningar. Ändringarna medverkar till att en person effektivare och snabbare kan avlägnas ur landet.

En minskning av möjligheterna att missbruka förfarandet med nya ansökningar ökar i sin tur också asylsystemets trovärdighet, eftersom de resurser som reserverats för systemet då kan i högre grad inriktas på behandlingen av de första ansökningarna. En minskning av antalet ogrundade nya ansökningar bidrar till att arbetsmängden vid såväl Migrationsverket som polisen och förvaltningsdomstolarna minskar.

I synnerhet den nya förutsättningen för att en ansökan ska tas upp till prövning, enligt vilket sökanden av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram nya

fakta eller uppgifter vid behandlingen av en tidigare ansökan eller sökande av ändring som gäller den, kan styra sökanden till att lägga fram alla fakta och uppgifter redan i samband med behandlingen av den första ansökningen. Med beaktande av att förbudet mot tillbakasändning är ovillkorligt kan den nya förutsättningen inte i sig leda till att ansökan lämnas utan prövning. Som en del av bedömningen av förutsättningarna för att en ansökan ska tas upp till prövning kan det dock förväntas påverka möjligheten att en ny ansökan i fler fall än tidigare lämnas utan prövning.

De föreslagna ändringarna gör asylförfarandet mer genomskinligt och tillämpningen av bestämmelserna mer enhetligt genom att de befäster nuvarande praxis och för in anknytande reglering i lagen. Förutsättningen för att en ansökan ska tas upp till prövning, dvs. att ansökan innehåller eller det har framkommit nya fakta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd och att Migrationsverket får basera sin utredning av förutsättningarna för att en ny ansökan tas upp till prövning på enbart skriftliga inlagor kan redan ses som del av rådande tillämpningspraxis.

Genom förslaget som gäller rätten att arbeta för den som söker internationellt skydd vill man minska utnyttjandet av asylförfarandet i syfte att få arbete. Också med tanke på bekämpningen av svart ekonomi är det viktigt att utgångspunkten är att de utlänningar som etablerar sig på arbetsmarknaden anländer med stöd av de inreseförfaranden som skapats för detta ändamål. I Finland är asylförfarandet inte avsett för arbetskraftsinvandring. Den som har för avsikt att arbeta i Finland, ska ansöka om ett särskilt uppehållstillstånd för det. Tillståndet ska i princip sökas före ankomsten till Finland i det land där personen lagligen vistas. Den som ansöker om internationellt skydd har dock inom ramen för vissa tidsgränser rätt att arbeta i Finland under den tid asylprocessen pågår. Många sökande har fått arbete under processen och efter att ha fått arbete har de enligt lag rätt att ansöka om ett särskilt uppehållstillstånd också på grundval av arbete.

Det är inte heller önskvärt att det i Finland bildas en växande grupp av personer som fått ett negativt beslut på sin ansökan om internationellt skydd och som inte kan sändas tillbaka till sitt hemland eller fasta bosättningsland på grund av avsaknaden av resedokument. Om det inte är möjligt att avlägsna personen ur landet, kan detta bli en pullfaktor som ökar den olagliga vistelsen i landet.

De som ansöker om internationellt skydd ska kunna styrka sin identitet till exempel när det uträttas ärenden på banken, för hindersprövning för äktenskap eller när de förnyar resedokument eller andra dokument som styrker deras identitet. I dessa fall kan identiteten i varje enskilt fall styrkas med hjälp av praktiska lösningar. Till exempel för att hämta ut ett skattekort från skattebyrån krävs det inte att personen styrker sin identitet. Om en person vill ansöka om uppehållstillstånd exempelvis på grundval av arbete eller familjeband, förutsätter det inte att han eller hon visar upp sitt resedokument på nytt när ansökan lämnas in. Att resedokument omhändertas och hålls i förvar orsakar inte den som söker internationellt skydd oproportionellt stora olägenheter i förhållande till syftet med den föreslagna bestämmelsen. Att resedokument omhändertas påverkar inte heller den grundlagsenliga rätten att lämna landet. Dokumentet lämnas tillbaka till sökanden när denne på grundval av ansökan om internationellt skydd beviljas uppehållstillstånd eller lämnar landet. Enligt gällande utlänningslag förfaller behandlingen av en ansökan, om sökanden återtar den. Om villkoren för att få vistas i landet inte uppfylls, fattas samtidigt ett beslut om att avvisa personen. En ansökan om internationellt skydd förfaller också, om sökanden har lämnat eller anses sannolikt ha lämnat Finland. Förslaget ändras således inte på det faktum att sökanden har en grundlagsenlig rätt att lämna landet när han eller hon så önskar, och att om sökanden lämnar landet under pågående asylförfarande innebär det att behandlingen av ansökan förfaller.

Möjligheten att återförenas med en familjemedlem främjar integrationen av minderåriga som kommit till landet utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd.

4.4 Arbetsmarknadskonsekvenser

SlopanDET av prövningen av tillgången på arbetskraft vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare ökar arbetskraftens rörlighet särskilt inom städbranschen, industrin, bygg- och metallbranschen samt i någon mån inom trädgårds- och jordbruksbranschen. Ovan nämnda branscher är sådana där tillgången på arbetskraft har minskat och matchningsproblem förekommer allmänt. Många av målbranscherna är sådana som man inom många närings-, trafik- och miljöcentralers regionala arbetstillståndsriktlinjer har överfört till en lättare förfarande för prövning av tillgången på arbetskraft än det normala förfarandet. På grund av att förslagets målgrupp är så begränsad är propositionens konsekvenser för sysselsättningen dock små.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet som tjänsteuppdrag. Under projektets gång har inrikesministeriets migrationsavdelning ordnat möten med Migrationsverket, inrikesministeriets polisavdelning och Polisstyrelsen. I utkastet till proposition har yttranden begärts från justitieministeriet, inrikesministeriets polisavdelning, inrikesministeriet gränsbevakningsavdelning, statsrådets justitiekansler, riksdagens justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, Migrationsverket, polisinrättningen i Helsingfors, polisinrättningen i Sydöstra Finland, Södra, Sydöstra, Sydvästra och Västra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Flyktingrådgivningen rf, Amnesty International Finländska sektionen, Finlands Flyktinghjälp och Finlands Röda Kors. Alla dessa organisationer lämnade sitt yttrande om förslaget. Dessutom lämnade utrikesministeriet och UNHCR ett yttrande.

Propositionen har beretts i brådsakande ordning. På grund av en avvikande tidtabell för beredningen var remisstiden kortare än vanligt, två veckor. En del av remissinstanserna inriktade sig i sina yttranden bara på en viss del eller vissa delar av förslaget, medan andra lämnade yttranden som omfattade förslaget i sin helhet. Remissinstanserna lyfte särskilt fram följande omständigheter.

Målet att sökanden ska lägga fram alla sina grunder i samband med den första ansökan ansågs enligt yttrandena allmänt taget vara motiverat. Till exempel Finlands Röda Kors konstaterade dock att målet bäst kan nås genom att man, i stället för de föreslagna lagändringarna, förbättrar exempelvis anvisningarna, stödet och den rättsliga rådgivningen till sökandena. Migrationsverket ansåg att ändringen av förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning är tillräckligt flexibel för att sökandens rätt till internationellt skydd inte ska äventyras. Polisstyrelsen, polisinrättningen i Sydöstra Finland samt Södra, Sydöstra och Sydvästra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt ansåg generellt att ändringarna som gällde behandlingen av nya ansökningar vara motiverade. Rättshjälpsdistrikten betonade dock vikten av en lagtolkning som är positiv till människorättskonventionen och att principen om förbudet mot tillbakasändning iakttas. Framför allt organisationerna (Amnesty International, Finlands Flyktinghjälp, Finlands Röda Kors och UNCHR), diskrimineringsombudsmannen, Flyktingrådgivningen rf samt Mellersta Österbottens och Österbottens rättshjälpsbyrå uttryckte oro för vilka konsekvenser den nya förutsättningen för att en ansökan ska tas upp till prövning kommer att ha för sökandenas rättsskydd, särskilt med beaktande av de senaste lagändringarna i fråga om möjligheterna till rättshjälp, och för iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning. I yttrandena lyftes särskilt fram det faktum att sökanden av olika orsaker inte alltid i samband med behandlingen av den första ansökningen kan lägga fram alla de grunder som han eller hon känner till. Också justitieministeriet och biträdande justitiekanslern lyfte fram denna omständighet i sina yttranden. Utifrån remissvaren har detaljmotiveringen i förslaget i det avse-

endet preciserats. Dessutom har innebörden av uttrycket ”av orsaker som inte beror på sökanden” förklarats närmare i avsnittet om alternativ.

I fråga om förslaget som gäller verkställandet av avvsningsbeslut har organisationerna, diskrimineringsombudsmannen, Flyktingrådgivningen rf samt Mellersta Österbottens och Österbottens rättshjälpsbyrå uttryckt oro för risken för kränkning av förbudet mot tillbakasändning, särskilt med beaktande av den allmänna kritiken mot asylförfarandets trovärdighet. Också utrikesministeriet betonade vikten av att förbudet mot tillbakasändning iakttas. Det faktum att principen om förbudet mot tillbakasändning är ovillkorlig och skyldigheten att beakta principen vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna lyfts starkt fram genom hela förslaget. Betydelsen av denna fråga har betonats också i avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen. Inrikesministeriets polisavdelning och Polisstyrelsen ansåg ändringarna vara motiverade, och polisavdelningen betonade också att principen om förbudet mot tillbakasändning ovillkorligen ska iakttas. Inrikesministeriets polisavdelning föreslog även att man för att skapa en tydlig och ändamålenlig terminologi i förslaget om verkställande av avvsningsbeslut ska göra undantag från direktivets ordalydelse och i stället för till ett ”omedelbart” verkställande ska tala om att förhindra eller fördröja ett ”förestående” verkställande av ett avvsningsbeslut eller att ett avvsningsbeslut verkställs ”inom en nära framtid”. Alla officiella språk i medlemsstaterna har samma beviskraft, och i förslaget stannade man för att hålla sig till den terminologi som används i den finskspråkiga versionen av direktivet. Vid tolkningen av EU-fördragen och EU:s rättsakter bör man dock beakta att EU-rätten är flerspråkig, och innehållet i termen i fråga förklarar närmare i kapitlet om alternativ i förslaget. Migrationsverket lyfte fram behovet av att ändra bestämmelserna om verkställandet av avvsningsbeslut så att en ny ansökan inte heller förhindrar att ett tidigare avvsningsbeslut verkställs. På grund av att tidplanen för beredningen är brådskande är det inte möjligt att i samband med beredningen av detta förslag närmare pröva den ändring som verket föreslår.

Framför allt biträdande justitiekanslern och Migrationsverket lyfte fram behovet av, och verket i sin tur sin beredskap att utveckla rådgivningen och anvisningarna för sökandena. Polisinrättningen i Sydöstra Finland lyfte också fram behovet av utbildning för myndigheter. Förslagets avsnitt som gäller konsekvenser har preciserats utifrån det som sägs ovan. Biträdande justitiekanslern lyfte fram behovet av att överväga betydelsen av den information som ges till sökandena samt polisens och Gränsbevakningsväsendets allt större ansvar för anteckningen av grunderna i nya ansökningar och de omständigheter som påverkar saken också i propositionsutkastets avsnitt om grundlagen. Avsnittet har det avseendet preciserats. Utrikesministeriet konstaterade att förslaget eventuellt kan öka antalet ansökningar om verkställighetsförbud som riktas till Europeiska människorättsdomstolen eller Förenta Nationernas (FN) övervakningsorgan för konventionerna. Ministeriet föreslog också att man i avsnittet om bedömningen av konsekvenser ska ta upp frågan om hur de föreslagna ändringarna av verkställandet av avvsningsbeslut eventuellt påverkar ansökningarna om verkställighetsförbud hos aktörerna ovan. De föreslagna ändringarna påverkar inte ansökningarna om verkställighetsförbud hos de aktörer som utrikesministeriet anger, och därför ansågs det inte vara nödvändigt med en mer omfattande behandling av frågan.

Flera remissinstanser ansåg att målet att tydliggöra rådande rättsläge och tillämpningspraxis i förslagen om rätten att arbeta för den som ansökt om internationellt skydd vara motiverat. Flera organisationer, utrikesministeriet, diskrimineringsombudsmannen och rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten tog dock upp sin oro för att de föreslagna ändringarna obefogat ska försvåra sökandes möjligheter att arbeta under asylprocessens gång. I dessa yttranden liksom i Flyktingrådgivningens yttrande förde man fram också det faktum att förslagen kan ha även ekonomiska konsekvenser, om sökande som tidigare haft arbetsinkomster tvingas ta hjälp av mottagningspenning och mottagningstjänster eller gratis rättshjälp. I yttrandena konstaterades det också att det i propositionen inte har förts fram i vilken utsträckning det bedöms

att nya ansökningar missbrukas på grund av rätten till arbete. Finlands Flyktinghjälp och UNHCR föreslog en begränsning av motiverade ansökningar till tillämpningsområdet utanför ändringen. Dessutom lyfte flera remissinstanser allmänt fram arbetsgivarnas svårigheter att få information om huruvida sökanden har rätt att arbeta eller inte. Den lösning som föreslås på grundval av remissvaren motiveras närmare i kapitlet om alternativ.

Flera remissinstanser konstaterade att förslaget om omhändertagande av resedokument skapar klarhet i myndigheternas behörighet på området. Till exempel biträdande justitiekanslern konstaterade att det för omhändertagandet av resedokument krävs att frågan regleras i lag. Diskrimineringsombudsmannen samt Södra, Sydöstra och Sydvästra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt fastslog att det inte alltid är nödvändigt att omhänderta resedokument och att myndigheterna bör ges prövningsrätt i frågan. Av remissinstanserna var det bara Amnesty International som uttryckligen konstaterade att den motsätter sig förslaget. En del av remissinstanserna, framför allt organisationerna och utrikesministeriet, uttryckte också oro för sökandens möjligheter att utträta ärenden i situationer då det är nödvändigt att styrka identiteten. Gränsbevakningsväsendet konstaterade att frågan om den myndighet som ansvarar för att resedokument omhändertas och förvaras bör regleras särskilt. Polisstyrelsen lyfte fram behovet av att i detaljmotiveringen närmare definiera vad som avses med avlägsnande ur landet. Enligt polisinrättningen i Sydöstra Finland bör man i detaljmotiveringen ange att resedokument i undantagsfall kan lämnas tillbaka till en person först på flygplatsen i hemstaten för den som avlägsnats ur landet. Detaljmotiveringen i förslaget har preciserats på grundval av remissvaren. Trots remissvaren ansågs det inte vara nödvändigt att särskilt föreskriva om den myndighet som förvarar dokumenten, eftersom det är fråga om ett administrativt arrangemang om vilket myndigheterna kan enas sinsemellan. Det är således möjligt att vid behov smidigt ändra praxisen. Det ursprungliga förslaget har också formulerats så att de myndigheter som anges där kan omhänderta resedokument, vilket ger myndigheterna den prövningsrätt som remissinstanserna önskade för omhändertagandet av dokument. I sitt yttrande funderar justitieministeriet över hur förslaget förhåller sig till den grundlagsenliga rätten att lämna landet, och utifrån yttrandet behandlas frågan närmare i kapitlet om samhällseliga konsekvenser.

Riksdagens justitieombudsman konstaterade allmänt i sitt yttrande att de förslag i utkastet till proposition som gäller faktahelheterna ovan utifrån erfarenheterna av laglighetsövervakningen verkar ge en klarare bild av rättsläget.

De ändringar som grundar sig på EU-domstolens avgörande i mål C-550/16 sågs som välkomna. Diskrimineringsombudsmannen och Amnesty International ansåg att tillämpningsområdet för ändringarna inte ska begränsas till bara dem som beviljats flyktingstatus, utan det bör utsträckas också till dem som beviljats status som alternativt skyddsbehövande. Finlands Röda Kors, Mellersta Österbottens och Österbottens rättshjälpsbyrå och Flyktingrådgivningen rf konstaterade att tillämpningsområdet bör utsträckas till alla personer som beviljats uppehållstillstånd på grundval av ansökan om internationellt skydd och som uppnått vuxen ålder under processens gång. Utrikesministeriet föreslog att man ska överväga en utsträckning av ändringen till att gälla också situationer då vårdnadshavaren är anknytningsperson i Finland och ett minderårigt barn utomlands fyller 18 år under familjeåterföreningsprocessen. Enligt Migrationsverket är det för tydlighetens skull önskvärt att det i undantagsbestämmelsen eller i motiveringen till den anges att den minderåriga ska vara ogift för att omfattas av tillämpningsområdet. Utifrån remissvaren ändrades förslaget och tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen utvidgades också till personer som beviljats status som alternativt skyddsbehövande.

Förslaget gällande fortsatt uppehållstillstånd för arbetstagare har beretts vid arbets- och näringsministeriet. Det anordnades en brådskande remissrunda om förslaget. Tiden för lämnande av utlåtande var en vecka. Utlåtanden lämnades av social- och hälsovårdsministeriet, Polisstyrelsen Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Finlands Näringsliv EK, Tjänste-

mannacentralorganisationen STTK rf, Industrifacket rf, Företagarna i Finland, Landsbygdens Arbetsgivareförbund LAF rf, Finlands Kommunförbund rf samt Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå. Ingen av remissinstanserna motsatte sig förslaget. Största delen ansåg att det var motiverat med tanke på arbetsmarknadens funktion och ett ökat utbud på arbetskraft. FFC och Industrifacket förutsatte att förhandskontrollen kvarstår också vid byte av bransch, dvs. att den nya arbetsgivarens förmåga och vilja att fullgöra sina skyldigheter som arbetsgivare fortfarande ska utredas. Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå fäste avseende vid att de branscher som i de regionala riktlinjerna för arbetstillstånd betraktas som branscher med brist på arbetskraft och således omfattas av en förenklad prövning av tillgången på arbetskraft kan bli en kanal till sådana arbeten som inte är branscher som lider brist på arbetskraft. Detta skulle inte förbättra situationen inom de branscher som lider brist på arbetskraft. Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå tog också upp en eventuell friktionsfaktor vid sammanjämkningen av bytet av arbetsgivare och det nya uppehållstillståndet. Utlåtandena har beaktats vid beredningen av propositionen.

6 Samband med andra propositioner

Republikens president stadfäste den 23 november 2018 lagen om ändring av utlänningslagen (RP 28/2018 rd). Lagen träder i kraft den 1 januari 2019, och den påverkar den i propositionen föreslagna ändringen av 201 § 5 mom. och det föreslagna nya 7 mom. i paragrafen så att dessa blir 201 § 7 och 9 mom. i den nya lagen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

38 §. *Villkor som gäller minderårigt barn.* Till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. som skiljer sig från villkoret i 1 mom., enligt vilket anknytningspersonen ska vara minderårig den dag då ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen avgörs. Om en minderårig anknytningsperson som kommit till landet utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd har fyllt 18 år innan ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband har avgjorts, ska anknytningspersonen ha varit minderårig den dag då han eller hon lämnade in ansökan om internationellt skydd för att familjemedlemmen ska beviljas uppehållstillstånd. Dessutom förutsätts det att uppehållstillståndet på grund av familjeband söks inom tre månader från det att anknytningspersonen delgavs beslutet om beviljandet av internationellt skydd.

Ändringen grundar sig på EU-domstolens avgörande i mål C-550/16 som gäller tolkning av familjeåterföreningsdirektivet. Syftet med direktivets artikel 10.3, som frågan om förhandsavgörande gällde, var att trygga rätten till familjeåterförening för en minderårig som anlänt utan vårdnadshavare och beviljats flyktingstatus. Avvikande från direktivets tillämpningsområde ska den föreslagna bestämmelsen tillämpas på såväl personer som beviljats flyktingstatus som personer som beviljats status som alternativt skyddsbehövande. Anknytningspersonens vårdnadshavare ses då som personens familjemedlem enligt 37 § i utlänningslagen fram till det att ansökan om uppehållstillstånd avgörs förutsatt att ansökan har lämnats in inom den föreslagna tiden på tre månader. Personer som omfattas av momentets tillämpningsområde ska underrättas tydligt, i rätt tid och på ett förståeligt sätt om villkoren för familjeåterförening inom tre månader och senast i samband med delgivningen av beslutet om internationellt skydd.

Undantaget enligt momentet ska inte tillämpas, om det leder till ett negativt beslut i en situation då uppehållstillstånd beviljas med stöd av 1 eller 2 mom.

77 §. *Annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete.* Paragrafens 1 mom. 8 punkt preciseras så att den som avlagt examen eller slutfört forskning i Finland beviljas annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete, om det huvudsakliga syftet med vistelsen i landet är att arbeta. På så sätt genomförs målsättningen i den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 september 2018 om att uppehållstillstånd med stöd av denna punkt beviljas oberoende av grunden för utlänningsens tidigare vistelse i landet, när han eller hon har avlagt examen eller slutfört forskning.

79 §. *Rätt att arbeta utan uppehållstillstånd.* I paragrafen föreskrivs om rätten att arbeta för den som ansöker om internationellt skydd. Det föreslås att 2 mom. ändras genom en precisering av tidpunkten för när rätten att arbeta inträder. Om sökanden i samband med asylansökan eller under processens gång visar upp ett giltigt tillbörligt resedokument som ger personen rätt att överskrida gränsen, inträder rätten att arbeta från det att ansökan har lämnats in och sökanden efter inlämningen har vistats i landet i tre månader. Om sökanden inte har visat upp något resedokument, inträder rätten att arbeta på motsvarande sätt efter sex månader. I fråga om efterföljande ansökningar börjar tidsfristen alltid om från början. Beträffande nya ansökningar tillämpas samma tidsfrist som för den första ansökan.

I asylförfarandet är det av väsentlig betydelse att sökandens identitet styrks. Därför finns det skäl för att uppvisandet av resedokument har betydelse för när rätten att arbeta inleds. Detta kan också sporra sökanden att visa upp sitt resedokument. När resedokumentet har visats upp en gång och sökandens identitet verifierats, spelar det ingen roll för rätten att arbeta om resedokumentet går ut eller förkommer. Rätten att arbeta upphör inte när giltighetstiden för resedokumentet går ut.

80 §. Hur länge rätten att arbeta gäller. Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 6 mom. i vilket föreskrivs om hur länge rätten att arbeta gäller, när rätten att arbeta grundar sig på en ansökan om internationellt skydd. Bestämmelser om när rätten att arbeta inträder finns i 79 § ovan. Rätten att arbeta upphör när ett avvisningsbeslut blir verkställbart. Det är inte skäligt att sökanden har rätt att arbeta, även om han eller hon samtidigt är skyldig att lämna landet. När en ny ansökan lämnas in, börjar en ny karens på tre eller sex månader för rätten att arbeta och rätten upphör beroende på om det har fattats ett nytt beslut om att personen ska avlägsnas ur landet eller om det tidigare beslutet blir verkställbart. Rätten att arbeta grundar sig alltid på den senaste ansökningen om asyl, och en ny ansökan leder inte till att rätten att arbeta återinträder baserat på en tidigare ansökan.

Rätten att arbeta upphör också när Migrationsverket har beslutat att en ansökan om internationellt skydd förfaller. Beslutet om att ansökan förfaller fattas om sökanden har återtagit sin ansökan om internationellt skydd i enlighet med 95 b § i utlänningslagen eller har avlidit eller lämnat eller anses sannolikt ha lämnat Finland enligt 95 c §. I dessa fall kan arbete inte längre grunda sig på en ansökan om internationellt skydd.

Med rätten att arbeta för den som ansöker om internationellt skydd avses rätten att arbeta under tiden ansökan är anhängig. Om sökanden beviljas uppehållstillstånd på någon grund, fastställs rätten att arbeta utifrån uppehållstillståndet i fråga, och inte längre utifrån ansökan om internationellt skydd.

83 §. Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare. Det föreslås att ett nytt 4 mom. fogas till 83 § i utlänningslagen. Om en ny ansökan inte gäller samma bransch som det uppehållstillstånd för arbetstagare som var gällande när ansökan gjordes och utlänningsbyrån har arbetat minst ett år med stöd av uppehållstillstånd för arbetstagare, ska arbets- och näringsbyrån inte göra någon sådan prövning som avses i 73 § 1 mom. 1 och 2 punkten. I den situation som avses i bestämmelsen behöver arbets- och näringsbyrån således inte utreda möjligheten att inom en rimlig tid få sådan arbetskraft som lämpar sig för det aktuella arbetet och som står till förfogande på arbetsmarknaden eller se till att beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare inte hindrar en sådan person från att få arbete. Däremot ska arbets- och näringsbyrån fortfarande säkerställa att uppehållstillstånd för arbetstagare beviljas endast personer som uppfyller villkoren, om det för arbetet krävs särskild kompetens eller ett godkänt hälsotillstånd. I övriga situationer än de som avses i 83 § 3 mom. och det föreslagna nya 4 mom. ska byrån tillämpa 73 § 1 mom. i sin helhet.

95 §. Inlämnande av ansökan om internationellt skydd. Till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. enligt vilket polisen, gränsbevakningsmyndigheten eller Migrationsverket kan omhändertaga resedokument som tillhör en person som ansöker om internationellt skydd. Resedokumentet kan vara ett pass, ett främlingspass, ett resedokument för flykting eller något annat dokument, till exempel ett identitetsbevis, förutsatt att detta duger som resedokument. Ett resedokument kan omhändertagas när ansökan om internationellt skydd har lämnats in, och hållas i förvar tills sökanden beviljas uppehållstillstånd eller lämnar landet.

Resedokument kan omhändertagas samtidigt som ansökan lämnas in eller senare under asylförfarandets gång eller pågående ändringssökande, inklusive i samband med behandlingen av en särskild ansökan om uppehållstillstånd som lämnats in under dessa förfaranden. Sökanden kan ha visat upp dokumentet på eget initiativ eller det kan ha påträffats till exempel vid en eventuell säkerhetsvisitation som genomförs när ansökan lämnas in med stöd av 2 kap. 12 § i polislagen (872/2011) eller 65 § i gränsbevakningslagen (578/2005), vid en kroppsvisitation som gränsbevakningen genomför med stöd av 28 § 1 mom. 9 punkten i gränsbevakningslagen för att söka efter dokumentet, eller i samband med övervakning av utlänningar. Omhändertagandet av resedokument är ett led i asylförfarandet, och det fattas inget särskilt förvaltningsbeslut

om saken. Ett intyg utfärdas över att dokumentet är omhändertaget. Av det elektroniska ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA) eller av något annat av myndigheternas informationssystem ska det tydligt framgå var det omhändertagna resedokumentet förvaras. Den myndighet som förvarar resedokumentet ska även framöver se till att möjligheten att uträtta ärenden för den som ansökt om internationellt skydd ska vara tryggad i sådana fall då det krävs att identiteten bestyrks.

Resedokumentet återlämnas när sökanden har beviljats internationellt skydd eller annat uppehållstillstånd på grundval av ansökan om internationellt skydd. Om ansökan om internationellt skydd avslås, återlämnas resedokumentet när personen ska lämna landet eller avlägsnas ur landet. I praktiken är det fråga om en situation då personen lämnar Finland för ursprungslandet, sitt permanenta bosättningsland, ett annat land dit han eller hon lagligt kan återvända, eller något annat land som anges i avvisningsbeslutet. Polisen eller gränsbevakningsmyndigheten återlämnar resedokumentet på flygplatsen innan personen går ombord på planet eller annars direkt innan personen lämnar landet. Om personen avlägsnas ut landet med ledsagare, får resedokumentet återlämnas först i målstaten. Ett resedokument kan återlämnas redan tidigare till en företrädare för IOM, om IOM sköter researrangemangen.

102 §. *Ny ansökan.* Till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. om förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och om utredning av förutsättningarna. För att en ansökan ska tas upp till prövning förutsätts det att ansökan innehåller eller att det i ärendet har framkommit nya fakta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till sökanden kan betraktas som en person som beviljats internationellt skydd. Ändringen grundar sig på artikel 40.2 och 40.3 i förfarandedirektivet. För att ansökan ska tas upp till prövning förutsätts också att sökanden av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram dessa fakta eller uppgifter i samband med behandlingen av en tidigare ansökan eller sökande av ändring av den. Den här föreslagna nya förutsättningen grundar sig på artikel 40.4 i förfarandedirektivet.

I direktivet anges inte vad som avses med oberoende av honom eller henne. Enligt 95 § 2 mom. i utlänningslagen kan en ansökan om internationellt skydd lämnas in senare än vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det, om förhållandena i utlänningshemland eller permanenta bosättningsland har förändrats under den tid han eller hon har varit i Finland, utlänningsen först senare har kunnat lägga fram en utredning som stöd för ansökan, eller det finns andra motiverade grunder. Bestämmelsen gäller också nya ansökningar vid vilka sökanden i praktiken alltid ska ange motiverade grunder för att lämna in ansökan först senare. Den orsak som sökanden anger för att lägga fram nya fakta eller uppgifter först i samband med behandlingen av den nya ansökningen är en del av bedömningen av huruvida de nya fakta eller uppgifter som läggs fram på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som är i behov av internationellt skydd. Migrationsverket avgör från fall till fall om det är fråga om sådana orsaker som sökanden oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram som avses i momentet och betydelsen av detta för att ansökan ska tas upp till prövning.

I praktiken kan det vara fråga om orsaker som sökanden oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram till exempel om de nya fakta och uppgifter som lagts fram har att göra med ändringar i sökandens hemland eller permanenta bosättningsland som skett efter att ett tidigare beslut vunnit laga kraft. Också efter denna tidpunkt har det kunnat inträffa sådana ändringar i sökandens personliga situation i Finland som på ett avgörande sätt påverkar bedömningen av skyddsbehovet i relation till sökandens hemland eller permanenta bosättningsland. Sökanden har också bevisligen kunnat få information om relevanta fakta till stöd för någon grund som han eller hon lagt fram i samband med en tidigare ansökan först efter att beslutet har vunnit laga kraft. Sökanden kan också ha motiverade skäl som beror på exempelvis utsatt

ställning, skam eller rädsla för att inte redan tidigare ha lagt fram grunden för den nya ansökningen. Sökanden ska också då till stöd för den nya grunden ha lagt fram sådana övertygande uppgifter, att Migrationsverket inte kan lämna en ansökan som innehåller sådana uppgifter utan prövning på det sätt som anges 103 § 4 punkten i lagen.

Enligt 95 a § ska sökanden upplysas om asylförfarandet och om sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet. Enligt motiveringen till paragrafen (RP 86/2008 rd) ska sökanden särskilt upplysas om de medel som står till hans eller hennes förfogande för att lägga fram de fakta som behövs som grunder för ansökan. Enligt motiveringen ska informationen också omfatta konsekvenserna av att inte uppfylla sina skyldigheter eller inte samarbeta med myndigheterna. Till den information som sökanden ska få enligt paragrafen hör således också uppgifter om förutsättningarna för att en ny ansökan ska tas upp till prövning och att ansökan lämnas utan prövning, om förutsättningarna inte uppfylls. Denna information ska delges sökanden även i samband med behandlingen av den första ansökningen, för att han eller hon ska inse vikten av att redan på detta stadium lägga fram alla relevanta fakta och uppgifter som är av betydelse för behandlingen av ansökan.

Om det att en ansökan lämnas utan prövning kan leda till brott mot det förbud mot tillbakasändning som avses i 9 § 4 mom. i grundlagen och 147 § i utlänningslagen, ska ansökan tas upp till prövning.

Till momentet fogas också en bestämmelse baserad på artikel 42.2 b i förfarandedirektivet om att Migrationsverket får basera sin utredning av förutsättningarna för att en ansökan ska tas upp till prövning på enbart skriftliga inlagor. Enligt 19 § i förvaltningslagen (434/2003) inleds ett ärende genom att yrkandena jämte grunderna för dem anges. Enligt 95 § i utlänningslagen ska en ansökan om internationellt skydd lämnas personligen till polisen eller gränskontrollmyndigheten. Vid mottagandet av en ansökan ska polisen eller gränsbevakningsmyndigheten ta reda på sökandens identitet och andra grundläggande uppgifter och be sökanden klargöra på vilka grunder han eller hon ansöker om asyl. För att Migrationsverket ska kunna bedöma om ansökan uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning, ska polisen eller Gränsbevakningsväsendet anteckna de fakta och uppgifter som lagts fram till stöd för ansökan mer heltäckande än vid den första ansökan. Sökanden ska också ombes redogöra för varför han eller hon inte redan tidigare i samband med den tidigare ansökningen eller sökande av ändring av den har informerat om de nya fakta eller uppgifter som han eller hon lagt fram. Om de uppgifter som antecknats när ansökan lämnades in inte är tillräckliga, kan Migrationsverket ytterligare utreda saken muntligt eller skriftligt.

103 §. *Avvisande av ansökan utan prövning.* Paragrafens 4 punkt ändras så att i den hänvisas till grunderna i det föreslagna nya 3 mom. i 102 § för att en ansökan ska tas upp till prövning. En ansökan kan avvisas utan prövning, om förutsättningarna för att den ska tas upp till prövning inte uppfylls. Ändringen gör att sambandet mellan klarläggandet av förutsättningarna för att en ansökan ska tas upp till prövning enligt 102 § 3 mom. och avvisandet av en ansökan utan prövning blir tydligare. Bestämmelsen baserar sig fortfarande på grunden i artikel 33.2 d i förfarandedirektivet för att inte ta upp en ansökan till prövning.

201 §. *Verkställighet av beslut om avvisning.* Det föreslås att 5 mom. i paragrafen ändras så att inlämning av en annan ny ansökan som avses i 102 § inte hindrar att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut med anledning av en tidigare ny ansökan verkställs, om det tidigare beslutet har fattats med stöd av någon annan paragraf än 95 b §. Den tidigare nya ansökningen har då kunnat behandlas i antingen vanligt eller påskyndat förfarande eller avvisats utan prövning. En andra ny ansökan hindrar att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som fattats med stöd av en tidigare ansökan verkställs bara om det med anledning av den tidigare nya ansökningen har

fattats beslut med stöd av 95 b § om att ansökan förfaller på grund av att sökanden återtagit sin ansökan. Ändringen baserar sig på artikel 41.1 b i förfarandedirektivet.

Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 7 mom. som innehåller en allmän bestämmelse om verkställandet av ett avvisningsbeslut som fattats med stöd av en tidigare ansökan i ett sådant fall då personen lämnat in en första ny ansökan. En första ny ansökan, som inte uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning, hindrar inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut med anledning av en tidigare ansökan verkställs, om syftet med den nya ansökningen bara är att förhindra eller fördröja att beslutet omedelbart verkställs. I den föreslagna situationen ger den första nya ansökningen således inte sökanden rätt att stanna kvar i Finland i avvaktan på Migrationsverkets beslut. Förslaget baserar sig på artikel 41.1 a i förfarandedirektivet.

I praktiken kan det vara fråga om omedelbart verkställande enligt momentet, om de praktiska förberedelserna för avlägsnandet ur landet har inletts och den beräknade tidpunkten eller dagen för avlägsnandet ur landet är känd. Vid inlämningen av den nya ansökan som avses i 102 § känner sökanden till skyldigheten att lämna landet baserad på det tidigare beslutet. En ny ansökan som inte uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning, kan anses ha lämnats in bara i syfte att förhindra eller fördröja att det avvisningsbeslut som fattats med stöd av det tidigare beslutet omedelbart verkställs, om det har lämnats in först efter det att sökanden underrättats om att de praktiska förberedelserna för avlägsnandet ur landet har inletts och om den beräknade tidpunkten eller dagen för avlägsnandet. Om ansökan i en sådan situation inte uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning, kan det anses att syftet varit bara att undvika att beslutet verkställs och att sökanden får fortsätta vistas i landet. Det tydligaste exemplet skulle vara, om den nya ansökningen lämnas in samma dag som avvisningsbeslutet ska verkställas. Migrationsverket som utför den preliminära prövningen av ansökan och den polis som ansvarar för att beslutet verkställs ska ha entydig tillgång till uppgiften om vilken information har underrättats till sökanden. Också sökandens rättsskydd förutsätter att informationen om att förberedelserna för avlägsnandet ur landet, innehållet i informationen och tidpunkten för när den delgavs sökanden vid behov kan verifieras. Uppgiften om att informationen har delgetts sökanden kan införas exempelvis i det elektroniska ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA). Vid prövningen av verkställandet är det viktigt att ta hänsyn till att sökandens rättsskydd förutsätter att han eller hon verkligen har haft möjlighet att lämna in ansökan tidigare.

Enligt vad som föreskrivs i 200§ 3 mom. i utlänningslagen får ett beslut om avlägsnande inte verkställas, om tillbakasändningen av en utlänning kan utsätta honom eller henne för en sådan fara som avses i 147 §.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft snarast möjligt efter att riksdagen antagit propositionen. I lagen föreslås en övergångsbestämmelse. Eftersom syftet är att effektivisera behandlingen av nya ansökningar och verkställandet av avvisningsbeslut, förutsätter sökandens rättsskydd i praktiken att de föreslagna bestämmelserna inte tillämpas på nya ansökningar som har lämnats in innan lagen trädde i kraft.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Vid granskningen av förslaget är viktiga bestämmelser med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna bestämmelserna i grundlagen om jämlikhet (6 §), rörelsefrihet (9 §), rättsskydd (21 §) och respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §).

En del av de föreslagna ändringarna som gäller behandlingen av nya ansökningar överensstämmer med gällande tillämpningspraxis. Syftet med ändringarna är att förbättra asylförfarandets genomskinlighet och åstadkomma en jämlik behandling av dem som ansöker om internationellt skydd enligt vad som förutsätts i 6 § i grundlagen genom att befästa nuvarande praxis och lyfta regleringen till lagnivå på ett tydligare sätt än tidigare och genom att noggrannare iaktta formuleringarna i förfarandedirektivet.

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd av det riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56) är utgångspunkten för bestämmelsen den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Men enligt internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska utlänningar ändå garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Av kravet på bestämmelser i lag kan man i sin tur härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycke i behandlingen av en utlänning, dels också ett krav på att grunder och beslutsprocesser som gäller inresa och uppehåll i Finland ska tillgodose de sökandes rättsskydd (GrUU 16/2010 rd). I bestämmelserna om rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet och i tillämpningen av dem ska man dessutom beakta internationella förpliktelser som är bindande för Finland och Europeiska unionens lagstiftning. Europeiska människorättsdomstolen ansåg i sin dom den 23 mars 2016, F.G. v. Sverige (43611/11), att en ansökan bör prövas på nytt på nationell nivå, om de nationella myndigheterna utifrån de uppgifter som lagts fram i ärendet eller annars har blivit medvetna om att det skulle leda till ett bemötande som strider mot artikel 2 eller 3 i Europakonventionen om sökanden återsänds till sitt hemland. Domstolen utgick dock från att sökanden på ett godtagbart sätt visat att den grund som han lagt fram för sin asylansökan bör beviljas ny prövning (punkterna 126, 127 och 157 i domen). Också högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt årsboksbeslut HFD:2018:81 att möjligheten att lämna in en ny ansökan i vissa fall kan anses utgöra ett medel som den som söker ändring kan använda för att förhindra att det eventuellt uppstår ett rättsläge i strid med förbudet mot tillbakasändning enligt 9 § 4 mom., om den nya grund som lagts fram i ärendet är sådan att Migrationsverket på grundval av 103 § 4 punkten i utlänningslagen inte kan lämna den nya ansökningen utan prövning.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna om prövning av en ny ansökan är att effektivisera behandlingen av nya ansökningar inom ramen för Europeiska unionens lagstiftning och 9 § 4 mom. i grundlagen. Utgångspunkten för bestämmelserna om prövning av en ansökan om internationellt skydd är att sökandes första ansökan prövas, om det inte finns skäl för att lämna ansökan utan prövning, om behandlingen av ansökan förfaller eller om ansökan återtogs. Migrationsverket för asylsamtal i syfte att utreda de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana. Sedan har sökanden möjlighet att lägga fram nya uppgifter i sin sak fram till det att Migrationsverket fattar beslut i ärendet. Efter det kan nya uppgifter läggas fram i samband med sökandet av ändring i ärendet. Förslaget begränsar inte sökandenas möjlighet att lämna in nya ansökningar och lägga fram nya uppgifter i sin sak. En ny ansökan ska också alltid prövas preliminärt för att klarlägga om den uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Således är det i första hand de behöriga myndigheterna som ansvarar för att det skapas verkliga förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna och för att rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen tillgodoses. Dessa myndigheter är skyldiga att se till att de föreslagna ändringarna inte leder till att sökandena drabbas av rättsförluster på grund av att de inte kände till sina rättigheter och skyldigheter inom förfarandet eller skillnaderna mellan myndigheternas tillämp-

RP 273/2018 rd

ningspraxis. Konsekvenserna i praktiken för myndigheternas verksamhet har granskats under 4.2 i förslaget.

Förslaget syftar också till att effektivisera verkställandet av de avvisningsbeslut som fattats på grundval av nya ansökningar. Enligt principen om förbudet mot tillbakasändning som ingår i 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd av det riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Enligt förarbetena till bestämmelsen avser förbudet mot tillbakasändning att täcka alla verkliga situationer där en utlänning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat (RP 309/1993 rd, s. 56). Enligt förfarandedirektivet har en sökande inte rätt att stanna kvar på en medlemsstats territorium under behandlingen av en ny ansökan. De föreslagna bestämmelserna i utlänningslagen ska tillämpas så att de inte står i strid med förbudet mot tillbakasändning i det enskilda fallet (GrUU 6/2016 rd). De föreslagna ändringarna som gäller verkställandet av avvisningsbeslut undanröjer inte villkoret att en ny ansökan först ska prövas preliminärt för att klarlägga om den uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning. Iakttagandet av principen om förbud mot tillbakasändning, som ingår i bland annat 9 § 4 mom. i grundlagen, förutsätter att ett förbud kan verkställas bara i de fall då ansökan enligt den preliminära prövningen inte uppfyller förutsättningarna. Också i utlänningslagen ingår en uttrycklig bestämmelse, enligt vilken ett beslut inte får verkställas, om tillbakasändningen av en utlänning riskerar att utsätta honom eller henne för ett bemötande som strider mot förbudet mot tillbakasändning. Förfarandet med nya ansökningar minskar möjligheten till missbruk utan att det äventyrar sökandenas rättsskydd eller iakttagandet av principen om förbud mot tillbakasändning.

Enligt 9 § 2 mom. i grundlagen har var och en rätt att lämna landet. Denna rätt kan begränsas genom lag, om det är nödvändigt för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs. Omhändertagandet av resedokument som tillhör en person som ansöker om internationellt skydd för den tid ansökan behandlas och under en eventuell besvärprocess innebär inte att rörelsefriheten begränsas eller att sökanden hindras från att lämna landet på det sätt som avses i 9 § 2 mom. i grundlagen eller i grundlagsutskottets utlåtanden GrUU 27/2005 rd och 20/2017 rd. Omhändertagandet av resedokument hindrar inte sökanden från att lämna landet. Om sökanden vill lämna landet och återta sin ansökan, återlämnas resedokumentet för avresan.

Med av stöd av det som nämnts ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 77 § 1 mom. 8 punkten, 79 § 2 mom., 103 och 201 §, sådana de lyder, 77 § 1 mom. 8 punkten och 79 § 2 mom. i lag 720/2018, 103 § i lag 194/2015 samt 201 § i lagarna 194/2015 och 646/2010, och
fogas till 38 §, sådan den lyder i lag 549/2010, ett nytt 3 mom., till 80 §, sådan den lyder i lag 720/2018, ett nytt 6 mom., till 83 §, sådan den lyder i lagarna 1218/2013 och 501/2016, ett nytt 4 mom., till 95 §, sådan den lyder i lag 194/2015, ett nytt 4 mom. och till 102 §, sådan den lyder i lag 194/2015, ett nytt 3 mom. som följer:

38 §

Villkor som gäller minderårigt barn

Trots vad som i 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson, förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson som anlänt utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd att anknytningspersonen varit minderårig den dag då hans eller hennes ansökan om internationellt skydd lämnades in. Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter dessutom att ansökan om tillstånd på grundval av familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen delgavs beslutet om beviljande av internationellt skydd. Av exceptionellt vägande skäl är det i enskilda fall möjligt att avvika från tidsfristen.

77 §

Annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete

Annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete beviljas en utlänning som

8) har avlagt examen eller slutfört forskning i Finland och det huvudsakliga syftet med vistelsen i landet är att arbeta,

79 §

Rätt att arbeta utan uppehållstillstånd

Efter att ha sökt internationellt skydd eller lämnat in en sådan ny ansökan som avses i 102 § har en utlänning rätt att förvärvsarbete utan uppehållstillstånd

- 1) då han eller hon visat upp ett sådant dokument som avses i 11 § 1 mom.1 punkten och efter att ha lämnat in ansökan har vistats i landet i tre månader,
- 2) då han eller hon efter att ha lämnat in ansökan har vistats i landet i sex månader.

80 §

Hur länge rätten att arbeta gäller

Om rätten att arbeta grundar sig på en ansökan om internationellt skydd, upphör rätten att arbeta när beslutet om att utlänningen ska avlägsnas ur landet blir verkställbart eller utlänningens ansökan om internationellt skydd har förfallit.

83 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare

Om en ny ansökan inte gäller samma bransch som det uppehållstillstånd för arbetstagare som var gällande när ansökan gjordes och utlänningen har arbetat minst ett år med stöd av uppehållstillstånd för arbetstagare, gör arbets- och näringsbyrån inte någon sådan prövning som avses i 73 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

95 §

Inlämnande av ansökan om internationellt skydd

När ansökan har lämnats in kan polisen, gränsbevakningsmyndigheten eller Migrationsverket omhänderta sökandens resedokument och behålla det tills sökanden beviljas uppehållstillstånd eller lämnar landet. Polisen, gränsbevakningsmyndigheten eller Migrationsverket utfärdar ett intyg över att resedokumentet omhändertagits.

102 §

Ny ansökan

För att en ny ansökan ska tas upp till prövning förutsätts det att ansökan innehåller eller att det i ärendet har framkommit nya fakta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till att sökanden kan betraktas som en person som beviljats internationellt skydd. För att ansökan ska tas upp till prövning förutsätts också att sökanden av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram dessa fakta eller uppgifter i samband med behandlingen av en tidigare ansökan eller sökande av ändring av den. Migrationsverket får basera sin utredning av förutsättningarna för att en ansökan ska tas upp till prövning på enbart skriftliga inlagor.

103 §

Avvisande av ansökan utan prövning

En ansökan om internationellt skydd kan avvisas utan prövning, om sökanden

- 1) har kommit från ett sådant i 99 § definierat säkert asylland eller ett i 99 a § definierat säkert tredjeland dit han eller hon kan sändas tillbaka,
- 2) kan sändas till en annan stat som enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan,
- 3) har fått internationellt skydd i en annan medlemsstat i Europeiska unionen dit han eller hon kan sändas, eller
- 4) har lämnat in en ny ansökan som inte uppfyller de i 102 § 3 mom. föreskrivna förutsättningarna för att tas upp till prövning.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Ett avvisningsbeslut får verkställas även om det överklagats, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Migrationsverkets beslut om avvisning när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd får dock inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs nedan i denna paragraf. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Om ett avvisningsbeslut har fattats med stöd av 95 b § eller 103 § 2, 3 eller 4 punkten, kan beslutet verkställas efter det att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett beslut som med stöd av 103 § 1 punkten har fattats om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asylland eller med stöd av 104 § om avvisning av en sådan utlänning vars ansökan har betraktats som uppenbart ogrundad, kan verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

Ett avvisningsbeslut får inte verkställas på det sätt som föreskrivs i 2 och 3 mom. innan den ansökan som avses i 198 b § har avgjorts.

Inlämning av en annan ny ansökan som avses i 102 § hindrar inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut med anledning av den tidigare nya ansökan verkställs, om det tidigare beslutet har fattats med stöd av någon annan paragraf än 95 b §.

Om en sökande återkallar sina besvär i ett ärende som gäller internationellt skydd, hindrar en ny ansökan enligt 102 § inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som har fattats med anledning av en tidigare ansökan verkställs.

En första ny ansökan som inte uppfyller de i 102 § 3 mom. föreskrivna förutsättningarna för att tas upp till prövning hindrar inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som fattats med stöd av en tidigare ansökan verkställs, om syftet med den nya ansökan bara är att direkt förhindra eller fördröja verkställigheten av avvisningsbeslutet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om en ny ansökan har lämnats in före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på avvisandet av ansökan utan prövning de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en ny ansökan har lämnats in före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på verkställigheten av ett avvisningsbeslut som fattats med anledning av en tidigare ansökan de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors den 5 december 2018

RP 273/2018 rd

Statsminister

Juha Sipilä

Inrikesminister Kai Mykkänen

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 77 § 1 mom. 8 punkten, 79 § 2 mom., 103 och 201 §, sådana de lyder, 77 § 1 mom. 8 punkten och 79 § 2 mom. i lag 720/2018, 103 § i lag 194/2015 samt 201 § i lagarna 194/2015 och 646/2010, och
fogas till 38 §, sådan den lyder i lag 549/2010, ett nytt 3 mom., till 80 §, sådan den lyder i lag 720/2018, ett nytt 6 mom., till 83 §, sådan den lyder i lagarna 1218/2013 och 501/2016, ett nytt 4 mom., till 95 §, sådan den lyder i lag 194/2015, ett nytt 4 mom. och till 102 §, sådan den lyder i lag 194/2015, ett nytt 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

38 §

Villkor som gäller minderårigt barn

Föreslagen lydelse

38 §

Villkor som gäller minderårigt barn

Trots vad som i 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson, förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson som anlänt utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd att anknytningspersonen varit minderårig den dag då hans eller hennes ansökan om internationellt skydd lämnades in. Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter dessutom att ansökan om uppehållstillstånd på grundval av familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen delgavs beslutet om beviljande av internationellt skydd. Av exceptionellt vägande skäl är det i enskilda fall möjligt att avvika från tidsfristen.

77 §

Annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete

Annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete beviljas en utlänning som:

8) har avlagt examen eller slutfört forskning i Finland *under giltighetstiden för ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av 6 eller 8 § i lagen om villkoren för tredje-*

77 §

Annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete

Annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete beviljas en utlänning som:

8) har avlagt examen eller slutfört forskning i Finland och det huvudsakliga syftet med vistelsen i landet är att arbeta,

RP 273/2018 rd

Gällande lydelse

landsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete (719/2018) och det huvudsakliga syftet med vistelsen i landet är att arbeta,

79 §

Rätt att arbeta utan uppehållstillstånd

Efter att ha sökt internationellt skydd har en utlänning rätt att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd

1) då han eller hon *har* ett sådant dokument som avses i 11 § 1 mom.1 punkten och har vistats i landet i tre månader,

2) då han eller hon har vistats i landet i sex månader.

80 §

Hur länge rätten att arbeta gäller

83 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare

95 §

Inlämnande av ansökan om internationellt

Föreslagen lydelse

79 §

Rätt att arbeta utan uppehållstillstånd

Efter att ha sökt internationellt skydd *eller lämnat in en sådan ny ansökan som avses i 102 §* har en utlänning rätt att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd

1) då han eller hon *visat upp* ett sådant dokument som avses i 11 § 1 mom.1 punkten och *efter att ha lämnat in ansökan* har vistats i landet i tre månader,

2) då han eller hon *efter att ha lämnat in ansökan* har vistats i landet i sex månader.

80 §

Hur länge rätten att arbeta gäller

Om rätten att arbeta grundar sig på en ansökan om internationellt skydd, upphör rätten att arbeta när beslutet om att utlänningen ska avlägsnas ur landet blir verkställbart eller utlänningens ansökan om internationellt skydd har förfallit.

83 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare

Om en ny ansökan inte gäller samma bransch som det uppehållstillstånd för arbetstagare som var gällande när ansökan gjordes och utlänningen har arbetat minst ett år med stöd av uppehållstillstånd för arbetstagare, gör arbets- och näringsbyrån inte någon sådan prövning som avses i 73 § 1 mom. 1 och 2 punkten.

95 §

Inlämnande av ansökan om internationellt

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

skydd

skydd

När ansökan har lämnats in kan polisen, gränsbevakningsmyndigheten eller Migrationsverket omhänderta sökandens resedokument och behålla det tills sökanden beviljas upphållstillstånd eller lämnar landet. Polisen, gränsbevakningsmyndigheten eller Migrationsverket utfärdar ett intyg över att resedokumentet omhändertagits.

102 §

102 §

Ny ansökan

Ny ansökan

För att en ny ansökan ska tas upp till prövning förutsätts det att ansökan innehåller eller att det i ärendet har framkommit nya fakta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till att sökanden kan betraktas som en person som beviljats internationellt skydd. För att ansökan ska tas upp till prövning förutsätts också att sökanden av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram dessa fakta eller uppgifter i samband med behandlingen av en tidigare ansökan eller sökande av ändring av den. Migrationsverket får basera sin utredning av förutsättningarna för att en ansökan ska tas upp till prövning på enbart skriftliga inlagor.

103 §

103 §

Avvisande av ansökan utan prövning

Avvisande av ansökan utan prövning

En ansökan om internationellt skydd kan avvisas utan prövning, om sökanden

En ansökan om internationellt skydd kan avvisas utan prövning, om sökanden

1) har kommit från ett sådant i 99 § definierat säkert asylland eller ett i 99 a § definierat säkert tredjeland dit han eller hon kan sändas tillbaka,

1) har kommit från ett sådant i 99 § definierat säkert asylland eller ett i 99 a § definierat säkert tredjeland dit han eller hon kan sändas tillbaka,

2) kan sändas till en annan stat som enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan,

2) kan sändas till en annan stat som enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan,

3) har fått internationellt skydd i en annan medlemsstat i Europeiska unionen dit han eller hon kan sändas, eller

3) har fått internationellt skydd i en annan medlemsstat i Europeiska unionen dit han eller hon kan sändas, eller

4) har lämnat in en ny ansökan *enligt 102 § som inte innehåller några sådana nya grun-*

4) har lämnat in en ny ansökan *som inte uppfyller de i 102 § 3 mom. föreskrivna för-*

Gällande lydelse

der för att få stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Ett avvisningsbeslut får verkställas även om det överklagats, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Migrationsverkets beslut om avvisning när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd får dock inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs nedan i denna paragraf. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Om ett avvisningsbeslut har fattats med stöd av 95 b § eller 103 § 2, 3 eller 4 punkten kan beslutet verkställas efter det att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett beslut som med stöd av 103 § 1 punkten har fattats om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asylland eller med stöd av 104 § om avvisning av en sådan utlänning vars ansökan har betraktats som uppenbart ogrundad, kan verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

Ett avvisningsbeslut får inte verkställas på det sätt som föreskrivs i 2 och 3 mom. innan den ansökan som avses i 198 b § har avgjorts.

Inlämning av en annan ny ansökan som avses i 102 § hindrar inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut *som har fattats med stöd av 103 § 4 punkten* verkställs.

Om en sökande återkallar sina besvär i ett ärende som gäller internationellt skydd, hindrar en ny ansökan enligt 102 § inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som har fattats med anledning av en tidigare ansökan verkställs.

Föreslagen lydelse

utsättningarna för att tas upp till prövning.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Ett avvisningsbeslut får verkställas även om det överklagats, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Migrationsverkets beslut om avvisning när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd får dock inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs nedan i denna paragraf. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Om ett avvisningsbeslut har fattats med stöd av 95 b § eller 103 § 2, 3 eller 4 punkten kan beslutet verkställas efter det att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett beslut som med stöd av 103 § 1 punkten har fattats om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asylland eller med stöd av 104 § om avvisning av en sådan utlänning vars ansökan har betraktats som uppenbart ogrundad, kan verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

Ett avvisningsbeslut får inte verkställas på det sätt som föreskrivs i 2 och 3 mom. innan den ansökan som avses i 198 b § har avgjorts.

Inlämning av en annan ny ansökan som avses i 102 § hindrar inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut *med anledning av den tidigare nya ansökan* verkställs, om det tidigare beslutet har fattats med stöd av någon annan paragraf än 95 b §.

Om en sökande återkallar sina besvär i ett ärende som gäller internationellt skydd, hindrar en ny ansökan enligt 102 § inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som har fattats med anledning av en tidigare ansökan verkställs.

En första ny ansökan som inte uppfyller de

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

i 102 § 3 mom. föreskrivna förutsättningarna för att tas upp till prövning hindrar inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som fattats med stöd av en tidigare ansökan verkställs, om syftet med den nya ansökan bara är att direkt förhindra eller fördröja verkställigheten av avvisningsbeslutet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om en ny ansökan har lämnats in före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på avvisandet av ansökan utan prövning de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en ny ansökan har lämnats in före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på verkställigheten av ett avvisningsbeslut som fattats med anledning av en tidigare ansökan de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.